



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Metropolizacja a lokalne governance : globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej

**Author:** Robert Pyka

**Citation style:** Pyka Robert. (2014). Metropolizacja a lokalne governance : globalne wyzwania państwa narodowego na przykładzie V Republiki Francuskiej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersytet ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Robert Pyka

# Metropolizacja a lokalne *governance*

Globalne wyzwania państwa narodowego  
na przykładzie V Republiki Francuskiej



WYDAWNICTWO  
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO  
KATOWICE 2014





# **Metropolizacja a lokalne *governance***

**Globalne wyzwania państwa narodowego  
na przykładzie V Republiki Francuskiej**



NR 3199



Robert Pyka

# **Metropolizacja a lokalne *governance***

**Globalne wyzwania państwa narodowego  
na przykładzie V Republiki Francuskiej**

Redaktor serii Socjologia  
Wojciech Świątkiewicz

Recenzent  
Kazimierz Z. Sowa

## Spis treści

Wprowadzenie . . . . .	7
Rozdział I	
Władza, państwo narodowe i demokracja w kontekście wyzwań globalnych i lokalnych . . . . .	11
„Antyporządek” globalnego ładu . . . . .	11
Erozja substancji państwa i obywatelstwa w społeczeństwie ponowoczesnym . . . . .	23
Demokracja na rozdrożach globalnego świata . . . . .	32
Wnioski . . . . .	46
Rozdział II	
Sformułowanie problematyki badawczej oraz wypracowanie adekwatnego podejścia metodologicznego . . . . .	49
Rozdział III	
Uwarunkowania oraz aktualny stan procesów metropolizacyjnych we Francji . . . . .	69
Zarządzanie publiczne w warunkach drugiej nowoczesności. Od chaosu do złożoności procesów społecznych . . . . .	69
Procesy metropolizacyjne, metropolizacja, a zarządzanie obszarami metropolitalnymi . . . . .	81
Determinanty gospodarczo-finansowe zmiany pozycji państwa w stosunku do szczebla lokalnego . . . . .	94
Determinanty historyczno-instytucjonalne funkcjonowania francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego . . . . .	100
Współczesny obraz francuskich aglomeracji i ich obszarów metropolitalnych, w perspektywie metropolizacji terytorium Francji . . . . .	117
Wnioski . . . . .	132



## Rozdział IV

Transformacja francuskiego systemu organizacji terytorialnej w następstwie metropolizacji . . . . .	137
Ewolucja lokalnego systemu polityczno-administracyjnego we Francji w kontekście rozwoju aglomeracji miejskich . . . . .	137
Współpraca międzygminna jako rozwiązanie kompromisowe w poszukiwaniu instytucjonalnych form zarządzania obszarami metropolitalnymi . . . . .	166
Funkcjonowanie oraz praktyka francuskich publicznych jednostek współpracy międzygminnej w następstwie wprowadzenia ustawy Chevènement . . . . .	184
Aktualne uregulowania prawne dotyczące francuskich obszarów metropolitalnych. Reforma terytorialna z 2010 roku . . . . .	201
Wnioski . . . . .	239

## Rozdział V

Między rządem a rządnością: <i>governance</i> i demokracja w przestrzeni metropolii . . . . .	245
Pojęcie <i>governance</i> jako nowe narzędzie w analizie współczesnych procesów decyzyjnych . . . . .	247
<i>Governance</i> a demokracja w przestrzeni metropolii na przykładzie francuskich jednostek współpracy międzygminnej . . . . .	270
Rady rozwoju aglomeracji jako narzędzie metropolitalnego współrządzenia i nowe źródło legitymizacji władzy . . . . .	289
Wnioski . . . . .	315

## Rozdział VI

Wnioski końcowe . . . . .	331
Aneks . . . . .	343
Bibliografia . . . . .	347
Indeks osobowy . . . . .	355
Indeks pojęciowy . . . . .	357
Summary . . . . .	361
Résumé . . . . .	363

## Wprowadzenie

Przemiany, jakie nastąpiły na świecie pod koniec XX i na początku XXI wieku pozwalają na stopniowe odkrywanie istotnych następstw konglomeratu procesów określanych mianem globalizacji. Wiemy już z całą pewnością, że nie jest to tylko jedna z wielu „nowinek” społeczeństwa ponowoczesnego lub jego kolejny „gadżet”, właściwy dla pewnego trendu mody. Rozwijane badania, nowe spojrzenia i wnioski uzmysławiają nam głębokość, z jaką globalność penetruje funkcjonowanie współczesnego społeczeństwa, podważając i przekształcając podstawowe reguły, normy i instytucje stanowiące jego dotychczasowy szkielet. Jednostki, którym wydaje się, że są na uboczu tych przemian lub zostały z nich wykluczone, nie dostrzegają, iż za sprawą globalizacji przychodzi im żyć w świecie zgoła odmiennym od tego, w jakim dotąd funkcjonowały.

W niniejszej książce autor dąży do zidentyfikowania tych następstw procesów globalnych, które w istotny sposób wpływają na przemiany zachodzące w obrębie współczesnych zachodnich społeczeństw. W trakcie prowadzonych analiz przyjęto perspektywę makrosocjologiczną, gdyż skoncentrowano się na zmianach odnoszących się do kluczowych normatywnych i instytucjonalnych komponentów systemu społecznego związanych z przekształceniami w systemie władzy i regulacji, strukturach instytucjonalnych i statusie państwa oraz pozycji obywatela, a w konsekwencji także w obrębie mechanizmów współczesnej demokracji. Wiele czynników wskazuje bowiem na to, że zachodnie społeczeństwa nie radzą sobie najlepiej w nowych uwarunkowaniach systemu globalnego, u źródeł którego same się znajdują. Świadczyć o tym mogą pasma kolejnych kryzysów finansowych i gospodarczych, problemy finansowe państw europejskich borykających się z głębokim deficytem sektora publicznego oraz słabnąca pozycja gospodarcza Starego Kontynentu, który wydaje się ustępować pola dalekowschodnim potęgom, także w miejscach historycznie z nim związanych, jak chociażby Afryka. Skłania to do refleksji nad przyszłością Zachodniej Cywilizacji, ze szczególnym uwzględnieniem państw europejskich i zmian, jakie

w nich następują a będących następstwem konfrontacji imperatywów globalnych z ich szkieletem kulturowo-normatywnym.

Ponieważ niniejsza książka stanowi zwieńczenie zrealizowanego przez autora projektu badawczego i pretenduje do statusu pracy awansowej w obszarze socjologii, jej konstrukcja odzwierciedla przyjęte przez autora założenia metodologiczne, które zostaną rozwinięte w rozdziale drugim. Istotnym elementem tego podejścia jest właściwa operacjonalizacja sformułowanej problematyki pozwalająca na przejście z analiz teoretycznych formułowanego problemu zawartych w rozdziale pierwszym, do analizy empirycznej, która abstrakcyjne rozważania teoretyczne ulokuje w konkretnej przestrzeni społecznej pozwalając na sformułowanie właściwych wniosków w oparciu o realnie występujące procesy i zjawiska, czego odzwierciedleniem jest zawartość rozdziałów od trzeciego do piątego. Idąc przyjętym tokiem rozumowania założono, że zjawiskiem stanowiącym medium dla procesów globalnych w konkretnej przestrzeni społecznej jest zjawisko metropolizacji, stanowiące transpozycję logiki systemu globalnego na poziom lokalny. W konsekwencji uprzywilejowanym miejscem analizy uczyniono wyłaniające się z aglomeracji miejskich obszary metropolitalne i metropolie, które znajdując się pod silnym wpływem procesów globalnych ogniskują fenomeny stanowiące przedmiot prowadzonych badań. Spośród wielu państw europejskich zdecydowano się ponadto na ulokowanie badań w ramach społeczeństwa francuskiego, którego historyczność została silnie naznaczona przez ideę nowoczesnego, demokratycznego państwa, którego narodziny w XIX wieku nie bez powodu łączy się z wydarzeniami rewolucji francuskiej, o czym pisał klasyk Alexis de Tocqueville. Zastosowane podejście metodologiczne, znajdujące się na pograniczu socjologii polityki i antropologii polityki, pozwoliło na wyjście poza analizę czysto formalno-administracyjnej ewolucji państwa oraz rozszerzenie analizy na pole historyczności francuskiego społeczeństwa, którego dynamika zgodnie z podejściem Alaina Touraine'a, odzwierciedla proces samowytwarzania się społeczeństwa.

Kolejne rozdziały książki, od trzeciego do piątego, stanowią zatem analizę przedstawionych wcześniej zagadnień, obserwowanych w warunkach społeczeństwa francuskiego, w kontekście postępującej metropolizacji jego terytorium. W rozdziale trzecim skoncentrowano się na konfrontacji imperatywów globalnych z historycznymi i normatywno-instytucjonalnymi uwarunkowaniami francuskiego społeczeństwa w kontekście ewolucji procesów władczych i mechanizmów utrzymywania sterowności systemu społecznego. Rozdział czwarty zawiera analizę zmian w obrębie francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, w tym funkcjonalnych i instytucjonalnych odpowiedzi tego systemu na zjawisko metropolizacji. W rozdziale piątym francuskie obszary metropolitalne potraktowano jak laboratoria współczesnej demokracji, w której krzyżują się wyzwania klasycznej demokracji przedstawicielskiej z wyzwaniami odwołujących się do partycypacyjności i demokracji lokalnej nowych reżimów



zarządczych, opisywanymi przy użyciu zyskującego niezwykłą popularność pojęcia *governance*<sup>1</sup>. Na końcu każdego z rozdziałów umieszczono wnioski odwołujące się bezpośrednio do sformułowanych pytań badawczych, których ogólna synteza znajduje się w rozdziale szóstym.

---

<sup>1</sup> Pojęcie *governance* (ang.), jako pojęcie tytułowe, pojawia się w niniejszej książce wielokrotnie i może w niej występować także w formie francuskojęzycznej, tj. *gouvernance*, szczególnie, gdy będą czynione odwołania do autorów i przykładów francuskich, bądź przytaczane będą wypowiedzi francuskich ekspertów. Należy jednak pamiętać, że każdorazowo chodzi o to samo pojęcie występujące jedynie w dwóch odmianach pisowni.



## Rozdział I

# Władza, państwo narodowe i demokracja w kontekście wyzwań globalnych i lokalnych

### „Antyporządek” globalnego ładu

Trudno w dalszym ciągu traktować globalizację tylko jako pewien komponent, jeden z wielu segmentów współczesnego świata, który można opisać w ujęciu historycznym, bowiem staje się ona transwersalnie przenikającą go własnością, zyskującą wymiar nowej logiki czy metazasady, której przyjęcie jest niezbędne do zrozumienia współczesnego świata. Dlatego zasadnym wydaje się rozróżnienie dwóch perspektyw, z których pierwsza może być oznaczana za pomocą klasycznego pojęcia globalizacji. Drugie, bardziej płodne podejście, pozwala na pogłębienie analiz i wiąże się z użyciem pojęcia globalności. Przyjęta w niniejszej książce perspektywa w zdecydowanie większym stopniu odnosi się do globalności zjawisk społecznych, niż do globalizacji jako takiej. Z zaprezentowanym wyżej rozróżnieniem wydaje się zgadzać współczesny francuski socjolog, Michel Wieviorka. Stwierdził on bowiem, że z jednej strony globalizacja „jest konkretnym zjawiskiem czy raczej zbiorem konkretnych zjawisk gospodarczych, ale też kulturowych czy nawet ekologicznych. [...] Z drugiej strony pojęcie to bywa stosowane w znaczeniu teoretycznym. Służy wtedy do analizy problemów współczesnego świata czy myślenia o nowych lub powtarzających się procesach, o sposobie, w jaki organizuje i dezorganizuje się życie społeczne. [...] «Globalizacja» jest zatem zarówno pewną rzeczywistością, którą zajmują się nauki społeczne, jak i rodzajem podejścia, które pozwala ją zbadać; jest przedmiotem badania, a równocześnie narzędziem do jego analizy”<sup>1</sup>.

Analiza globalności zjawisk społecznych oznacza w gruncie rzeczy uchwycenie ich przekształceń dokonujących się za sprawą zmian w logice funkcjonowania

---

<sup>1</sup> M. WIEVIORKA: *Dziewięć wykładów z socjologii*. Kraków: NOMOS, 2011, s. 31.



systemu społecznego, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku. W sposób naturalny podjęcie takiej analizy w badaniach teoretycznych, a w szczególności empirycznych, musi oznaczać koncentrację na określonej grupie zjawisk społecznych, które będą stanowiły przedmiot badawczy. W przypadku tej książki zasadnicze pole analiz stanowią przemiany, jakim obecnie ulegają współczesne demokratyczne systemy polityczne, ze szczególnym uwzględnieniem zmiany pozycji i roli państwa w wymiarze między i wewnątrz narodowym. W konsekwencji analizowane będą nowe relacje władzy, dominacji i wpływu, za pomocą których współczesne systemy społeczne „się rządzą”, zachowując określony poziom sterowności. Oznacza to skupienie uwagi na ewolucji systemu demokratycznego, jego nowych praktykach i formach, jakie wykształcają się pod wpływem globalizacji oraz poszukiwaniu nowych ośrodków i podmiotów, w których te zmodyfikowane procesy władcze ulegają koncentracji w sytuacji jednoczesnego opróżniania się państwa z jego substancji politycznej. Określając jeszcze ściślej zainteresowania autora można stwierdzić, iż skupia się on na przemianach reprezentacyjnego modelu demokracji w kierunku form waloryzujących bezpośrednią partycypację podmiotów polityki, traktując jednocześnie obszary metropolitalne, jako swoiste laboratoria dla omawianych procesów. Metropolizacja stanowi bowiem wehikuł globalizacji w przestrzeni lokalnej i regionalnej, przekształcającej największe aglomeracje miejskie i panujące w nich stosunki polityczne i ekonomiczne. Globalizacja w sposób znaczący zmienia warunki i praktykę współczesnych systemów demokratycznych. Odejście od systemu „państwowcentrycznego”, pluralizacja przestrzeni politycznej na poziomie między- i wewnątrznarodowym, osłabiają legitymację opartych na reprezentacji i wyborach demokratycznych systemów politycznych. Sterowność współczesnych społeczeństw nie jest już następstwem monopolistycznego działania rządu (*government*), ale coraz częściej realizuje się za sprawą nowych zdehierarchizowanych i sieciowych procesów właściwych dla modelu *governance* będącego odmianą kontrdemokracji<sup>2</sup>. Obszary metropolitalne to przestrzenie, w których globalizacja w sposób bezpośredni wpływa na stosunki władzy i dominacji czyniąc z tych obszarów laboratoria nowych form regulacji społecznej, które przez jednych określane są mianem demokracji korporacyjnej czy partycypacyjnej, przez innych natomiast traktowane są jako odejście od demokracji jako takiej.

Globalizacja jest procesem wielowymiarowym oraz pełnym wewnętrznych sprzeczności, czego odzwierciedleniem jest pokaźna liczba definicji tego zjawiska<sup>3</sup>. Definicje te nie będą w tym miejscu przywoływane, gdyż zagadnienie to

---

<sup>2</sup> Pojęcie kontrdemokracji wprowadza PIERRE ROSANVALLON w jednej ze swoich ostatnich książek. Zob. P. ROSANVALLON: *Kontrdemokracja: polityka w dobie nieufności*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, 2011.

<sup>3</sup> Definicje globalizacji próbuje uporządkować m.in. EDWARD WNUK-LIPIŃSKI w książce: *Świat międzyepoki: globalizacja, demokracja, państwo narodowe*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2004.

nie stanowi przedmiotu obecnych rozważań. Ujęciem globalizacji, które wydaje się jednak najbardziej użyteczne z punktu widzenia tej książki, jest to traktujące globalizację jako fenomen polegający na multiplikacji różnego rodzaju przepływów oraz krzyżowaniu się procesów, które dotąd przebiegały niezależnie bądź też były zapośredniczone przez instytucje państwa. Można w tym kontekście nawiązać do definicji, jaką zaproponował Anthony Giddens stwierdzając, że „globalizacja może być zdefiniowana jako intensyfikacja ogólnoswiatowych relacji społecznych, które wiążą oddalone od siebie miejsca, w taki sposób, że lokalne wydarzenia są kształtowane przez wydarzenia występujące w innych oddalonych o wiele mil miejscach i vice versa”<sup>4</sup>. Wspominana intensyfikacja przepływów i interakcji ma wymiar zarówno przedmiotowy, jak i podmiotowy, bowiem dotyczy aktorów wszelkich kategorii oraz najróżniejszych wymiarów ich egzystencji, co skutkuje niezwykle skomplikowaną siecią globalnych powiązań, relacji i współzależności, nad którymi nikt nie jest już w stanie zapanować. Nic więc dziwnego, że niektórzy socjologowie ulegają wrażeniu chaosu, widząc w nim powrót do hobbesowskiego stanu natury i towarzyszącej mu anarchii<sup>5</sup>. Stwierdzenie to wydaje się jednak nieuprawnione i choć z całą pewnością dotychczasowe normy regulujące, mające swoją zinstytucjonalizowaną egzystencję (państwo, dyplomacja, prawo międzynarodowe itd.), tracą bezwzględną moc obowiązywania, to społeczeństwo wciąż rządzi się określonymi prawidłowościami, choć te trzeba dopiero odkryć, gdyż są *implicite* zapisane w globalnej „pajęczynie” powiązań i nie wytworzyły zewnętrznych manifestacji łatwo dostępnych percepcji. Nie jest to więc chaos, ale coś, co można by określić jako „antyporządek” globalnego ładu, jest to bowiem nowy ład będący zaprzeczeniem porządku w dotychczasowym rozumieniu, którego osią były klarownie zdefiniowane instytucje i generowane przez nie normy.

Tymczasem współczesne procesy globalne podlegają ponowoczesnej „meta-grze”, którą trafnie zdefiniował Ulrich Beck. Metagra oznacza, że „stara polityka światowa, która stosowała reguły splata się z nową, która je przekształca; niepodobna ich od siebie oddzielić z uwagi na poszczególnych aktorów, strategie i sojusze. [...] I właśnie to realnie istniejące pomieszanie kategorii, scen, widowisk, aktorów, ba, wręcz odpisywanie jednych sztuk z innych podczas ich wystawiania określa istotę metagry”<sup>6</sup>. Podstawową regułą metagry jest płynność i zmienność jej zasad. „Teoria metagry nie pasuje do logiki oczekiwanych konsekwencji ani do logiki odpowiednich zachowań, kieruje się bowiem logiką zmiany reguł. Znaczy to, że stary porządek instytucji, który powstał w warunkach oddziałujących na siebie państw narodowych, nie jest żadną daną ontologiczną, lecz sam staje się

<sup>4</sup> A. GIDDENS: *Runaway World. How Globalization Is Reshaping Our Lives*. New York: Routledge, 2000, s. 64 za E. WNUK-LIPIŃSKI: *Świat międzyepoki...*, s. 28.

<sup>5</sup> J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*. Warszawa: Wydaw. Naukowe Scholar, 2003, s. 35.

<sup>6</sup> U. BECK: *Władza i przeciwładza w epoce globalnej: nowa ekonomia polityki światowej*. Warszawa: Scholar, 2005, s. 23.

elementem gry. [...] Współoddziaływanie skutków ubocznych, które znoszą podstawowe instytucje oraz ograniczenia pierwszej nowoczesności — zmuszają do metapolityki, gdzie na nowo trzeba wypracować kluczowe reguły i konstrukcje”<sup>7</sup>. Innymi słowy, wyłaniający się nowy światowy ład opiera się na antyporządku, który tak długo będzie w ten sposób określany, jak długo będzie analizowany z perspektywy porządku wcześniejszego, tracącego obecnie moc oddziaływania. Potrzeba w związku z tym nowej lektury współczesnej rzeczywistości, gdyż „diagnozy porządku i nieporządku są symetryczne, a myśl na temat nieporządku jest, jak myśl o porządku tyle, że rozpatrywana na odwrót”<sup>8</sup>.

Etap, na jakim znajdują się współczesne społeczeństwa polega na próbie uchronienia się przed perspektywą chaosu poprzez gorączkowe poszukiwanie „katalizatorów porządku” w sytuacji pozornej synchronizacji zjawisk i faz przy jednoczesnym braku strukturalnych współzależności<sup>9</sup>. Współczesna globalna rzeczywistość jawi się jako efekt agregacji luźno powiązanych, a nierzadko wykluczających się zjawisk i procesów, których ostateczną konfigurację trudno przewidzieć, a tym bardziej opisać. Niklas Luhmann wskazuje w tym kontekście na słabość współczesnej socjologii, która nie zdołała jeszcze „steoretyzować” rzeczywistości społeczeństwa ponowoczesnego, nie posiadającego jak dotąd swojej społecznej reprezentacji. Mimo sporego nacisku kładzionego we współczesnych koncepcjach socjologicznych na kategorię autorefleksyjności, brak w jego ocenie teorii wychodzących poza „wiwiskcje klasyków” tej dyscypliny, które pozwoliłyby zgłębić współczesne procesy społeczne<sup>10</sup>.

Pluralizacja i multiplikacja krzyżujących się w skali globalnej zjawisk w istotny sposób wpływa na zjawisko władzy, która dotąd stanowiła istotne narzędzie porządkowania rzeczywistości. „Rządzić oznacza wiedzieć dokąd zmierzamy, wierzyć w to i sprawić, by inni uwierzyli. Ale jak rządzić w świecie niepewności, w którym punkty odniesienia nieustannie się zmieniają, a przywódcy polityczni zastanawiają się, w którą stronę skierować wzrok?”<sup>11</sup>. Jeśli można mówić o władzy w świecie „globalnego antyporządku”, to wyłącznie w kategoriach sterowności systemu jako całości, który każdorazowo obiera określony kierunek, choć nie jest on efektem decyzji żadnego konkretnego ośrodka władzy w rozumieniu klasycznym. W ujęciu Luhmanna współczesne społeczeństwa stanowią systemy autoreferencyjne i samowytwarzające się w gęstej sieci procesów komunikacji. Społeczeństwo — za Luhmannem — to „rozległy system, obejmujący wszystkie komunikacje, które reprodukuje się w sposób autopojetyczny za pomocą wy-

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> J.-P. GAUDIN: *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002, s. 26.

<sup>9</sup> J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*, s. 10—11.

<sup>10</sup> G. SKĄPSKA: *Niklas Luhmann i teoria systemów społecznych. Wstęp do wydania polskiego*. W: N. LUHMANN: *Systemy społeczne*. Kraków 2007, s. XVII—XVIII.

<sup>11</sup> J.-P. GAUDIN: *Pourquoi la gouvernance?* s. 13.

tworzenia w rekursywnej sieci komunikacji wciąż nowych (i zawsze nowych) komunikacji”<sup>12</sup>.

W związku z powyższym klasyczna „władza relacyjna” oznaczająca określony potencjał danego podmiotu, który mógł być zrealizowany względem innych podmiotów, przekształca się we władzę jako „syntetyczną własność systemu” pozwalającą mu zachować sterowność, a więc „władzę nad samym sobą”, która nie oznacza jednak „dominacji danego kręgu osób nad innymi”. Obok „rządu” (*government*) wykształca się „rządność” (*governance*), która stanowi „odcentrowaną metaregulację odrywającą się od polityki, a więc wychodzącą poza ramy państwa narodowego”<sup>13</sup>. Globalizacja nie likwiduje władzy, ale znosi jej paradygmat właściwy dla zachodniego kręgu cywilizacyjnego i przenosi ją do sfery metaregulacji<sup>14</sup>. Z tych właśnie powodów tak trudno jest obecnie dokonać właściwej lektury rzeczywistości świata globalnego, zdefiniować odpowiednie punkty odniesienia. Musimy się nauczyć na nowo odczytywać naszą rzeczywistość, ale by móc tego dokonać musimy odkryć alfabet, przy użyciu którego została zapisana. Bez tego brzmi niezrozumiale, stanowiąc chaotyczny bełkot, który nie przypomina niczego, co znamy i co bylibyśmy w stanie pojąć.

Nie możemy jednak ulegać przeświadczeniu, że wkraczamy w rzeczywistość poprzedzającą egzystencję społeczeństwa, w której panuje regulacyjna próżnia. Przeciwnie, to dynamiczny przyrost regulacji różnego typu, formalnych i nieformalnych, zdefiniowanych i dorozumianych, odnoszących się do wielu wymiarów życia społecznego (gospodarczego, politycznego, humanitarnego itp.), ich wzajemne przenikanie się i nieustanne negocjowanie w procesie ich aplikowania, powoduje wrażenie całkowitej deregulacji. Traktowanie tego swoistego „antyporządku” w kategoriach pejoratywnych, jak przejaw kryzysu czy wręcz upadku zachodnich społeczeństw, nie wydaje się podejściem właściwym, a wyłącznie przejawem nostalgicznej tęsknoty pokoleń żyjących w okresie „międzyepoki” za tym, co minione. Samo pojęcie „międzyepoki” może budzić pewne zastrzeżenia, gdyż wskazuje na przejściowość obecnego stanu, jakby z założenia on sam nie mógł stanowić kolejnego etapu, lecz był momentem oczekiwania przed wyłonieniem się nowego porządku w rozumieniu klasycznym. Tymczasem brak w chwili obecnej przesłanek, które wskazywałyby, że coś takiego miałoby nastąpić. Dlatego też rozsądniejszym rozwiązaniem może być poszukiwanie narzędzi metodologicznych i modeli analitycznych pozwalających wzbić się ponad diagnozę chaosu. Dotychczasowe podejście oznaczało analizę z punktu widzenia określonego porządku, co — poprzez zastosowanie redukcji i upraszczania obrazu rzeczywistości — stanowiło dogodną drogę do poznania i konstruowania określonego działania. Nie ma jednak sensu stosowanie podejścia redukcyjnego

<sup>12</sup> N. LUHMANN: *Pojęcie społeczeństwa*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. JASIŃSKA-KANIA, L.M. NIJAKOWSKI, J. SZACKI, M. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa: Scholar, 2006, s. 419.

<sup>13</sup> J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*, s. 16—17.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 64.

i symplifikacyjnego wobec rzeczywistości, której aksjomatem jest jej pluralizm i wielowymiarowość. Redukując bowiem złożoność i „pozbywając się” chaosu, umyka nam to, co miało być zasadniczym przedmiotem badania. Największe wyzwanie stanowi więc skonstruowanie poznania, które będzie w stanie operować w przestrzeni „antyporządku”, akceptując go takim, jaki jest.

Podstawową trudnością jest uchwycenie świata, który zdaje się umykać do-tychczasowym formom kontroli i regulacji. Rządząca nim „metagra” posługująca się „metaregulacją” jest bowiem bezosobową i pozbawioną centrum przestrzenią, którą można określić przy pomocy pojęcia poliarchii wprowadzonego przez Roberta Dahla<sup>15</sup>. Spojrzenie to można także odnaleźć u Niklasa Luhmanna, dla którego współczesne społeczeństwa pozbawione są „wierzchołka i ośrodka centralnego” i składają się z wielu względnie autonomicznych podsystemów, które nadają płynność rzeczywistości współczesnego świata, która ma charakter permanentnego prowizorium. Brak uniwersalnego kodu, jakim nie może już być religia, moralność czy prawo, oznacza dla Luhmanna detotalizację społeczeństwa, ale jednocześnie stanowi zagrożenie dla ogólnospołecznego konsensu<sup>16</sup>. Nieodłącznymi cechami społeczeństwa późnej nowoczesności są jego nieprzewidywalność i nieliniarna kompleksowość, które wynikają z nakładania się na siebie zróżnicowanych systemów komunikacji powodujących „emergencję” i pulsowanie policentrycznego systemu globalnego<sup>17</sup>.

Ciekawą intelektualną propozycję ujęcia i opisanie tej amorficznej z pozoru przestrzeni sformułował współczesny francuski socjolog Raymond Boudon. Przyjęta przez niego perspektywa socjologiczna w dużym zakresie koresponduje z charakterem globalnych procesów społecznych. Socjologia Boudona stanowi próbę wyzwolenia się z dominującego w europejskiej, a w szczególności francuskiej myśli socjologicznej XX wieku, strukturalizmu uznającego determinującą rolę instytucji i stojących za nimi struktur społecznych w konstruowaniu porządku społecznego zakładającego najczęściej jednoczesne występowanie ukrytej formy dominacji, jak to miało miejsce w przypadku socjologii Pierre’a Bourdieu. W przeciwieństwie do tego podejścia, Boudon podkreśla autonomię i wzrastającą refleksyjność współczesnej jednostki, która podejmuje działania zgodne z własną logiką i przyjętą strategią<sup>18</sup>. Tym, co jest jednak najbardziej interesujące w jego spojrzeniu i wygląda na zbieżne z sytuacją dzisiejszej zglobalizowanej rzeczywistości, to zderzenie autonomii człowieka aktywnie kreującego własne działanie z mogącą jednocześnie występować nieprzewidywalnością jego skutków, w momencie jego nałożenia się na aktywność wielu innych aktorów, którzy za sprawą globalizacji zyskali możliwość wzajemnego oddziaływania. Paradoks wzrostu refleksyjności i jednoczesnego spadku kontroli nad całościowym systemem jest

<sup>15</sup> R.A. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przekł. Stefan Amsterdamski. Kraków: Znak, 1995.

<sup>16</sup> J. SZACKI: *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: PWN, 2002, s. 939–940.

<sup>17</sup> G. SKĄPSKA: *Niklas Luhmann i teoria systemów...*, s. XVII–XVIII.

<sup>18</sup> Zob. R. BOUDON: *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, 2009.

także paradoksem globalnego świata. „Metaregulacja” rodzi się w ramach „metagry”, której indywidualne i odznaczające się wysokim poziomem refleksyjności podmioty, tworzą swoisty „antyporządek” w sposób przez siebie bezpośrednio niekontrolowany.

Poddając globalizację analizie w perspektywie teorii Raymonda Boudona można ją opisać jako efekt multiplikacji systemów interakcyjnych, dla których czas i przestrzeń przestały stanowić istotną barierę. Pośród zwielokrotnionych systemów interakcyjnych można wyróżnić dwie zasadnicze ich odmiany. Pierwszą grupę stanowią funkcjonalne systemy interakcyjne (*système fonctionnel*), które zostały bardzo dobrze rozpoznane i opisane na gruncie socjologii klasycznej. Są to bowiem interakcje, w które wchodzi jednostki z uwagi na pełnione przez nie komplementarne role społeczne<sup>19</sup>. Przebieg tych interakcji oraz ich rezultaty są kontrolowane i w dużym stopniu przewidywalne z uwagi na zdefiniowane wcześniej wytyczne i oczekiwania odnoszące się do podmiotów pełniących określone role, które są najczęściej znane obu partnerom interakcji. W skali międzynarodowej przykładami tego typu systemów interakcyjnych mogą być różnego rodzaju organizacje międzynarodowe, porozumienia i umowy, w których wzajemne relacje partnerów są w miarę precyzyjnie określone, a przebieg i skutki współpracy do pewnego stopnia kontrolowane. Innym przykładem odnoszącym się do bardziej zindywidualizowanych systemów interakcyjnych o charakterze funkcjonalnym, które mogą przyjmować wymiar globalny, są międzynarodowe projekty badawcze, w które zaangażowani są często indywidualni naukowcy z ośrodków badawczych rozsianych po całej planecie. Ich relacje także mają wymiar funkcjonalny, gdyż opierają się na jasnym podziale ról implikującym właściwy podział pracy i kooperacji, której celem jest osiągnięcie określonego i oczekiwanego przez wszystkich efektu.

Gdyby jednak w skali globalnej występowały wyłącznie funkcjonalne systemy interakcyjne, rozważania zawarte w tym rozdziale nie miałyby sensu. Sytuacja taka oczywiście nie ma miejsca, a relacje, w jakie wchodzi podmioty w skali globalnej, coraz częściej są efektem ich współwystępowania i nakładania się na siebie. Zjawisko to Boudon określa mianem efektu agregacji. Efekty te są skutkiem występowania interakcyjnych „systemów współzależności” (*système d'interdépendance*), które nie są rezultatem zamierzonych działań realizowanych w ramach interakcji opierających się na komplementarnych względem siebie rolach społecznych. W uproszczeniu można określić te systemy jako efekt wzajemnego oddziaływania jednostek i ich grup, które realizując własne strategie, konfrontowane są ze strategiami innych podmiotów i grup niekoniecznie świadomych swoich zamierzeń i swojej wzajemnej egzystencji, a które w rezultacie mogą modyfikować przebieg procesów społecznych i ich rezultaty na poziomie całego

---

<sup>19</sup> R. PYKA, J. WÓDZ: *Raymond Boudon we współczesnej socjologii francuskiej*. W: R. BOUDON: *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, 2009, s. 26



systemu. Współzależność i współwystępowanie systemów interakcyjnych może oznaczać kolizję i wzajemne znoszenie się podejmowanych działań, ale także ich amplifikację, jeśli okażą się kompatybilne, a ich wektory będą zwrócone w tym samym kierunku<sup>20</sup>. Wraz z postępowaniem globalizacji i wyzwoleniem znaczącej liczby funkcjonalnych systemów interakcyjnych, multiplikacji uległy także systemy współzależności, które poprzez efekt ich agregacji, stały się istotnym elementem „globalnego antyporządku”.

Użycie pojęcia „antyporządku” ma na celu podkreślenie, że chociaż klasyczne normy porządkujące, generowane najczęściej przez skoncentrowaną w państwie władzę polityczną (*government*) tracą na znaczeniu, to jednocześnie globalny świat nie został ogarnięty całkowitym chaosem, lecz jego „rządność” stanowi własność relacji sieciowych określanych między innymi za pomocą pojęcia *governance*. Pojęcie to wskazuje na rodzaj kolektywnego wytwarzania działania zbiorowego w mniej lub bardziej skoordynowanych, a czasem wręcz kakofonicznych procesach sieciowych<sup>21</sup>. Oznacza to, że mimo spadku znaczenia państwa, przestrzeń polityczna generuje swego rodzaju quasi-porządek, który nie jest jednak narzucany „z góry”, lecz jest efektem negocjacji między wieloma współzależnymi stronami<sup>22</sup>. Chociaż samo pojęcie *governance* weszło do powszechnego użycia stosunkowo niedawno, to zjawiska, które opisuje nie są nieznane naukom społecznym. Jean-Pierre Gaudin zwrócił na przykład uwagę na ciekawą analogię między funkcjonowaniem współczesnego globalnego systemu społecznego a „społeczeństwami bez państwa” opisywanymi z perspektywy antropologii polityki przez Pierre’a Clastresa<sup>23</sup>. Te niewielkich rozmiarów społeczeństwa były w stanie koordynować swoje działania w inny sposób niż przez odwoływanie się do relacji hierarchicznych i zinstytucjonalizowanego oraz skoncentrowanego na szczycie hierarchii przymusu<sup>24</sup>. Choć wokół pojęcia *governance* narosło wiele nieporozumień i nieuprawnionych konotacji, o czym będzie mowa w dalszych rozdziałach tej książki, jego wartość ujawnia się wówczas, kiedy pozwala efektywniej opisać i wyjaśnić współczesną rzeczywistość, niż dotychczasowe narzędzia poznawcze. Jest tak z całą pewnością w przypadku zjawiska globalizacji zmieniającego ramy przestrzenne stosunków społecznych i transakcji, co skutkuje przyspieszeniem relacji, ich poszerzeniem geograficznym oraz społecznym, czemu towarzyszą przepływy działalności, interakcji i władzy w obrębie sieci transkontynentalnych i międzyregionalnych<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> J.-P. GAUDIN: *Pourquoi la gouvernance?* s. 33.

<sup>22</sup> R. RHODES: *From Marketization to Diplomacy: It's the Mix That Matters*. „Public Policy and Administration” 1997, Vol. 12, s. 40.

<sup>23</sup> J.-P. GAUDIN: *Pourquoi la gouvernance?* s. 40.

<sup>24</sup> P. CLASTRES: *La société contre l'État*. Paris: Minuit, 1974.

<sup>25</sup> D. HELD, A. MCGREW, D. GOLDBLATT, J. PERRATON: *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. California: Stanford University Press, 1999.



Jeszcze na początku lat 90. wydawało się, że koegzystencja liberalnej demokracji oraz kapitalistycznej gospodarki wolnorynkowej, będzie stanowiła istotny komponent światowego ładu, którego dojrzewanie przypieczętowało zakończenie zimnej wojny i upadek bloku wschodniego. Zapowiadane upowszechnienie się tego systemu na poziomie światowym, Francis Fukuyama określił jako koniec historii. Pisał wówczas: „Jesteśmy, być może, świadkami nie po prostu końca zimnej wojny czy też przemijania pewnego szczególnego okresu w powojennej historii świata, lecz końca historii jako takiej, to jest — końcowego punktu ideologicznej ewolucji ludzkości i uniwersalizacji zachodniej liberalnej demokracji jako ostatecznej formy rządu”<sup>26</sup>. Była to zapowiedź „złotego wieku”, którego podstawą miało być przeniesienie na poziom światowy jednego z największych osiągnięć zachodniej cywilizacji, a mianowicie porządku politycznego, w ramach którego możliwa była symbiotyczna koegzystencja demokratycznego państwa i wolnego rynku, których oczywista sprzeczność jednocześnie decydowała o ich komplementarności. Paradoks ten dobrze ujął Arthur Okun stwierdzając, co następuje. „Demokratyczne społeczeństwo kapitalistyczne nie ustanie w poszukiwaniach środków pozwalających na wyznaczenie linii podziału między domeną praw i pieniądza. Społeczeństwo to może w tym zakresie uzyskiwać coraz to lepsze rezultaty. Pewnym jest natomiast, że nigdy nie znajdzie idealnego rozwiązania, gdyż konflikt między równością a efektywnością jest nieunikniony. W tym kontekście kapitalizm i demokracja stanowią dość dziwną parę. Ale być może właśnie dlatego oba te systemy są nierozłączne. Potrzebują bowiem siebie nawzajem, aby wprowadzić trochę racjonalności do wymogu równości i trochę humanizmu do wymogu efektywności”<sup>27</sup>.

Należy jednak pamiętać, iż kluczowym gwarantem symetryczności w relacjach demokracji i rynku było państwo narodowe, które za pomocą suwerennej władzy mogło wprowadzać i egzekwować regulacje zapewniające ich zrównoważone współistnienie. W ten sposób globalizacja, podważając znaczenie państwa, zachwiała subtelnością równowagę między domeną rynku i praw demokratycznych, jaką udało się wytworzyć w zachodnich społeczeństwach. Globalizacji uległ bowiem przede wszystkim rynek, który doskonale radzi sobie w przestrzeni bezpieczeństwa, za którym „nie nadążyła” demokracja, wymagająca ściśle określonych rozwiązań instytucjonalnych i powszechnie obowiązujących regulacji, czego globalny „antyporządek” stanowi na chwilę obecną zaprzeczenie.

Obecny stan globalnej rzeczywistości oznacza w związku z powyższym swoistą „asymetrię standardów racjonalności”. Przemieszczanie się racjonalności między segmentami społecznymi, które dotąd posługiwały się racjonalnością własną, prowadzi do „pełzającej destrukcji państwa” i „rutynizacji demokracji”<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> F. FUKUYAMA: *Koniec historii*. Poznań: Zysk i S-ka, 1996, s. 13.

<sup>27</sup> A. OKUN: *Egalité vs Efficacité — Comment trouver l'équilibre?* Paris: Economica, 1982, s. 100.

<sup>28</sup> J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*, s. 19.

Racjonalność administracyjno-polityczna gwarantująca egzystencję demokracji, została w skali globalnej zdominowana przez racjonalność rynkową, a na poziomie państwa narodowego jest przez tę ostatnią głęboko penetrowana i modyfikowana.

Czas, w który wkroczyły zachodnie społeczeństwa można zatem określić za innym autorytetem naukowym jako „okres naruszonej równowagi”<sup>29</sup>. Zachwianie to wynika, w ocenie Lestera Thurowa z nieadekwatności współcześnie dominującej ideologii oraz wymogów technologicznych współczesnego świata. Sytuacja ta związana jest z faktem wyzwolenia się systemu kapitalistycznego z więzów państwa narodowego, które — ograniczając jego logikę rynkową — jednocześnie gwarantowało jego adaptacyjność, zgodnie z wywodem cytowanego wcześniej Arthura Okuna. Wyłonienie się globalnego kapitalizmu, za którym nie podążyło demokratyczne państwo, rodzi pytanie o konkurencyjność systemu kapitalistycznego w sytuacji, kiedy na globalnej scenie konkurencji jest on pozbawiony.

Samotna dominacja globalnego kapitalizmu jest w ocenie Thurowa jednocześnie źródłem jego współczesnych problemów, niestabilności, które wynikają w gruncie rzeczy z jego autodestrukcyjnych tendencji i rzutują na kształt systemu globalnego. Asymetria racjonalności oznaczająca „rozlewanie się” racjonalności rynkowej na sfery posługujące się dotąd racjonalnością własną oraz brak istotnego oddziaływania na rynek racjonalności legalno-demokratycznej powodują, że współczesny kapitalizm nie musi robić tego, czego paradoksalnie potrzebuje do dalszego rozwoju. W tym miejscu ujawnia się wspomniana sprzeczność ideologii i technologii, bowiem w dobie gospodarki opartej na ludzkim potencjale intelektualnym, kapitalizm potrzebuje długofalowych inwestycji w kapitał ludzki i ludzką kreatywność, co nie mieści się w jego racjonalności własnej, która oznacza dążenie do maksymalizacji zysku w możliwie najkrótszym terminie przy minimalnych kosztach<sup>30</sup>. Thurow dowodzi w ten sposób zasadności dążenia do wyposażenia globalnego „antyporządku” obok wymiaru rynkowego, także w istotny komponent polityczno-ideologiczny przenoszący na poziom międzynarodowy określone zdobycze demokratycznych państw narodowych.

Wizja nadejścia w XXI wieku czasu odpowiadającego swym charakterem epoce europejskich wieków średnich, choć bardzo obrazowa, sprawia wrażenie przesadzonej. Niemniej jednak metafora średniowiecza i pewne analogie mogą pomóc w zrozumieniu czasu, w jaki być może wkracza globalny świat. Pierwsza z tych analogii dotyczy obniżenia standardów życiowych, które towarzyszyły upadkowi Cesarstwa Rzymskiego. Nakreślony wyżej obraz zachwianej równowagi globalnego świata na linii efektywność, a więc rynek oraz demokracji, czyli

---

<sup>29</sup> L.C. THUROW: *Przyszłość kapitalizmu: jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie, 1999, s. 29—32.

<sup>30</sup> Ibidem.

państwa, oznacza w tej chwili między innymi konieczność powolnej rezygnacji z hojnych systemów zabezpieczeń, jakie rozwinęły zachodnioeuropejskie państwa o orientacji społecznej. Asymetria racjonalności działająca na korzyść logiki systemu kapitalistycznego prowadzi do czegoś, co można określić mianem „wyścigu w dół”<sup>31</sup>, tj. podnoszenia efektywności procesów wytwórczych poprzez obniżanie standardów pracy, a tym samym poziomu życia obywateli.

Druga analogia dotyczy zmian odnoszących się do fenomenu władzy politycznej, które były już podnoszone w tym rozdziale. Okres średniowiecza był epoką poprzedzającą wyłonienie się nowoczesnych państw narodowych, opierających się na monopolizacji zlegitymizowanego przymusu fizycznego. Władza polityczna w rozumieniu współczesnym, podlegała wówczas dyspersji między liczne podmioty dysponujące osobistymi środkami przymusu. Funkcjonowanie średniowiecznych społeczeństw było następstwem dynamiki konkurencyjnej w wymiarze militarnym, ekonomicznym i ideologicznym<sup>32</sup>, której kres przyniósł dopiero Pokój Westfalski z 1648 roku<sup>33</sup>. Dyspersja władzy, pluralizacja i odejście od systemu państwowocentrycznego, to cechy globalnego „antyporządku” i towarzyszącej mu „metagry”. Obraz metaforycznych analogii o średniowiecznym rodowodzie może dopełnić koncepcja ponowoczesnych „imperii” rozwijających się w ramach systemu globalnego, które — w opozycji do państwa — charakteryzuje stopniowalność ich panowania i suwerenności, których niekompletność oznacza permanentne dążenie do opanowania niepodporządkowanych<sup>34</sup>.

Ostatnia analogia dotyczy wątpliwości wobec traktowania obecnej sekwencji historycznej i właściwego jej „antyporządku globalnego ładu”, jako wyłącznie epizodycznego okresu przejściowego przed wyłonieniem się porządku rozumnego w sposób właściwy dla społeczeństwa nowoczesnego. Choć średniowiecze może jawić się wyłącznie jako okres przejściowy między starożytnością a renesansem, to nie można zapominać, że była to jak dotąd najdłuższa epoka naszej ery trwająca wedle różnych kalkulacji blisko tysiąc lat. Także współcześnie brak przesłanek wskazujących na rychły koniec globalnego społeczeństwa ponowoczesnego, w kształcie w jakim zostało ono w tym rozdziale nakreślone. W istocie brak także argumentów które akcentowałyby, że wyłonienie się porządku w formie, jaka jest nam znana współcześnie, stanowi historyczną konieczność.

Brak równowagi między modelami racjonalności rynku i państwa demokratycznego w ramach systemu globalnego wystąpił po ich bardzo krótkim „miesiącu miodowym” przypadającym na okres, który Samuel P. Huntington określił jako „trzecia fala demokracji”<sup>35</sup>, którą otwiera zakończenie zimnej

<sup>31</sup> M.S. SZCZEPAŃSKI, K. KRZYSZTOFEK: *Zrozumieć rozwój*. Katowice: WUŚ, 2002, s. 290.

<sup>32</sup> P. BRAUD: *Penser l'État*. Paris: Points, 2004.

<sup>33</sup> Stąd określenie „epoki westfalskiej” jako tej zdominowanej przez państwa narodowe.

<sup>34</sup> U. BECK: *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej...*, s. 98–107.

<sup>35</sup> S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokracji*. Warszawa: WN PWN, 2009.

wojny<sup>36</sup>. „Coraz większa część decyzji, istotnych dla życia ogromnych rzesz ludzi, podejmowana jest nie przez wybranych przedstawicieli, lecz przez instytucje korporacyjne, które w najlepszym przypadku odpowiadają za nie jedynie przed członkami własnych struktur korporacyjnych, a nie przed tymi, którzy w skali globalnej odczuwają ich skutki”<sup>37</sup>. Stopniowe rozchodzenie się dróg globalizacji i demokratycznego państwa przyspiesza także konfrontacja z niedemokratycznymi systemami politycznymi z dalekiego wschodu, których sukcesy ekonomiczne mogą wskazywać na większą kompatybilność tzw. wartości azjatyckich względem dominującej w globalnym świecie racjonalności rynkowej, niż ma to miejsce w przypadku wartości właściwych dla liberalnych demokracji. Niezależnie od tego, pustka globalnej areny politycznej wobec tej ekonomicznej w istotny sposób wpływa na praktykę systemów demokratycznych na poziomie państw narodowych. Model demokracji przedstawicielskiej bazujący na państwie i wyborach, przeżywa poważne problemy przenikany obcą dla niego racjonalnością napływającą z poziomu globalnego. Obywatel jawi się coraz częściej jako klient, także w obrębie sektora publicznego i administracji, a jego partycypacja i bezpośredni udział traktowane są jako gwarancja właściwego poziomu jego satysfakcji, ale także jako przejaw ogólnego postępu demokratyzacji.

Przeprowadzenie socjologicznej analizy nakreślonych dotąd zjawisk, określenie ich występowania, własności i dynamiki, wymaga rozwinięcia właściwego podejścia empirycznego. Oznacza to zoperacjonalizowanie zdefiniowanej dotąd problematyki i wyodrębnienie dostępnych empirycznej obserwacji materialnych i świadomościowych przejawów badanych zjawisk. W związku z powyższym chodzi o zdefiniowanie przestrzeni, w których globalizacja w sposób najbardziej zauważalny odciska „swoje piętno” modyfikując przestrzeń materialną życia człowieka oraz relacje społeczne w odniesieniu do fenomenu władzy i procesów demokratycznych. Zdefiniowane powyżej warunki wydają się spieniać, powstające w następstwie oddziaływania procesów globalnych, największe obszary metropolitalne. Metropolizacja, jako kolejna faza urbanizacji w obrębie społeczeństwa drugiej nowoczesności, stanowi podstawowy wehikuł globalizacji, przy pomocy którego wpływa ona na życie współczesnego człowieka. Ten nowy etap urbanizacji nie może być postrzegany wyłącznie w kategoriach ekspansji demograficznej. „W rzeczywistości chodzi bowiem o proces zastępowania jednego modelu organizacji przestrzennej rzeczywistości społecznej (miasto przemysłowe i jego globalna dyfuzja), przez model nowy, miejski, który rozwija się przy pomocy globalizacji i na jej rzecz. Zjawisko to narusza wszystkie wymiary społeczeństwa i odnosi się do wszelkich odmian jego przestrzeni”<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> E. WNUK-LIPIŃSKI: *Świat międzyepoki...*, s. 95.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 98.

<sup>38</sup> M. LUSSAULT: *L'urbain — métropolisé français dans la mondialisation — état des lieux et problématiques*. „Revue d'études et de prospective”. DATAR 2011, nr 3, s. 13.

Związane jest to z podwójną dialektyką globalizacji, która przejawia się w występujących równocześnie „deterytorializacji” i „reterytorializacji” zjawisk społecznych<sup>39</sup>. Oba procesy związane są ze zmianą substancji i usytuowania państwa w kształtowaniu procesów społecznych. Deterytorializacja oznacza przenoszenie procesów kontrolowanych dotąd przez państwo na poziom międzynarodowy, gdzie państwo jest tylko jednym z wielu graczy, a takie konstytutywne jego elementy jak terytorium i suwerenność, ulegają głębokim przekształceniom. Reterytorializacja oznacza natomiast, że zasadnicze funkcje kontrolne skoncentrowane są w punktach wymiany, stanowiących węzły globalnej sieci, jakimi są największe światowe metropolie. Reterytorializacja przenosi na poziom in-frapaństwowy usytuowanie dynamiki procesów rozwojowych właściwych dla gospodarki postfordowskiej.

### **Erozja substancji państwa i obywatelstwa w społeczeństwie ponowoczesnym**

Gwałtowne przemiany, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku, związane z nawrotem myśli neoliberalnej, rozwojem globalizacji oraz wykształcaniem się licznych organizacji między- i ponadnarodowych, mogły być odczytywane jako wystarczające przesłanki do stwierdzenia nadejścia rychłego upadku państw narodowych. Wystarczy w tym kontekście wskazać na projekt Unii Europejskiej, który zakłada przenoszenie kolejnych prerogatyw suwerennych państw narodowych na organy Wspólnot Europejskich, gdzie dotąd państwowe kompetencje realizowane są za pomocą polityk wspólnotowych. Fragmentaryzacja substancji państwa i przenoszenie jej elementów na organizacje ponadnarodowe, stało się jednym z kluczowych argumentów przeciwników integracji europejskiej widzących w niej ostateczne przypieczętowanie końca ery państw narodowych.

Wszystko wskazuje jednak na to, że teza o śmierci państwa jest przesadzona i — choć podlega ono gwałtownym przemianom — jego rola wciąż jest bardzo znacząca<sup>40</sup>. Widać to wyraźnie także w przypadku samej Unii Europejskiej, która — nawet po przyjęciu Traktatu Lizbońskiego, będącego swoistym substytutem konstytucji europejskiej — broniąc się przed aktualnym kryzysem, opiera się przede wszystkim na państwach członkowskich, które są podstawowym źródłem refleksji i strategicznych decyzji. Nie zmienia to jednak faktu, iż choć nic nie wskazuje na to, aby państwa miały w krótkim lub średnim terminie zniknąć

<sup>39</sup> B. JOUVE: *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier, 2003, s. 43.

<sup>40</sup> B. JOUVE: *Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique*. W: B. JOUVE, Ph. BOOTH, red.: *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004, s. 8.

z życia społecznego, to ulegają one głębokim przemianom w następstwie zmian w ich środowisku wewnętrznym i zewnętrznym, co może wywoływać wątpliwość czy aby wciąż możemy mówić o tym samym państwie.

Chcąc nakreślić w sposób najbardziej ogólny przemiany, jakim ulega współczesne państwo, można odwołać się do jednej z jego najbardziej podstawowych definicji, jaką jest ta zaproponowana przez Georga Jellinka.<sup>41</sup> Chodzi o definicję trójelementową, zgodnie z którą każde państwo musi spełniać trzy podstawowe warunki, tj. posiadać suwerenną władzę, terytorium oraz ludność. Państwo jest w tym ujęciu trwałą wspólnotą ludzi osiadłych na danym terytorium i podległych władzy suwerennej. Nie można jednoznacznie stwierdzić, aby którykolwiek z trzech wymienionych wyżej konstytutywnych elementów współczesnego państwa przestał istnieć. Jednocześnie nie ulega żadnej wątpliwości, że wszystkie wymienione elementy, bez wyjątku, podlegają obecnie głębokim zmianom ze względu na zupełnie nowe uwarunkowania w jakich funkcjonują.

Pojęcie terytorium było głównym narzędziem za pomocą którego państwo narodowe, z chwilą jego pojawienia się, porządkowało rzeczywistość społeczną. Pojęcie terytorium odnosi się do przestrzeni wyznaczonej za pomocą trwałych granic, definiującej wewnętrzny i zewnętrzny świat społeczny. Jest ono źródłem przedstawień zbiorowych danego społeczeństwa, które poddano instytucjonalizacji. Terytorium stanowi swoisty zasób społeczeństwa, jego wartość, jest ono podzielone, a czasem kontestowane, jednak w każdym wypadku ma zdolność porządkującą<sup>42</sup>. Przesądzało to o niezwykle silnym związku państwa, a tym samym polityki z terytorium, które zyskało wymiar formalnoprawny, a nawet konstytucyjny, stając się trwałą substancją władzy samej w sobie i przestrzennym wyznacznikiem jej suwerenności<sup>43</sup>.

Tymczasem współcześnie pojęcie terytorium traci swój wcześniejszy wymiar, bowiem jedną z podstawowych cech współczesnego świata jest to, że niemal wszystko pozostaje w nim w ciągłym ruchu, a terytorium zaczyna się jawić jako realność czysto kartograficzna. Ruchliwość i nasilenie wszelkiego rodzaju przepływów przekształcają terytorium w przestrzeń, która traci wyraźne kontury i swój skończony charakter. Miejsce terytorium zajmuje „przestrzeń mobilna” niemająca ściśle określonych granic, nieustannie wyłaniająca się z praktyk i ruchliwości. Miejsce granicy zastępuje horyzont, wyznaczany poprzez wyłaniające

---

<sup>41</sup> G. JELLINEK: *L'État moderne et son droit*. W: *Théorie générale de l'État*. Paris: Pantheon—Assas, 2005.

<sup>42</sup> D. RETAILLÉ: *Malaise dans la géographie: l'espace est mobile*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. "Espace et territoires", 2009, s. 101.

<sup>43</sup> E. NÉGRIER: *Politique et territoire: fin de règne et regain critique*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. "Espace et territoires", 2009, s. 123.



się ciągle nowe miejsca generujące nowe przestrzenie<sup>44</sup>. Zjawiska te nie oznaczają zniknięcia granic w rozumieniu formalnoprawnych linii demarkacyjnych, jednak przestają one odgrywać istotną rolę w wyznaczaniu społecznych praktyk. Terytorium współczesnego państwa posiada płynną geometrię, której wzór wyznaczony jest mobilnością jego obywateli i kontrolowanych przez nich zasobów. Oznacza to poważne wyzwania dla narzędzi, za pomocą których państwo oddziałuje na procesy zachodzące w obrębie społeczeństwa, tj. na efektywność i charakter polityk publicznych. Uniwersalne i definiowane w skali całego terytorium państwa polityki publicznej nie współgrają z rozwijającą się za sprawą globalizacji różnorodnością społeczno-ekonomiczną terytoriów. Powoduje to wyłanianie się „nowych terytorialności”, których obszary, za każdym razem inne, odzwierciedlają określone wymiary społecznej egzystencji człowieka, strategię ekonomiczną, praktyki kulturowe czy zawodowe mieszkańców. W zdecydowanej większości przypadków te nowe obszary nie odpowiadają formalnym podziałom administracyjnym państwa oraz rozwijanym na tych poziomach politykom publicznym. Motywuje to państwo do „zbliżenia się do terytoriów”, co określa się mianem „terytorializacji polityk publicznych”, kiedy ich realizacja wymaga podejścia lokalnego w poszukiwaniu „odpowiedniego dystansu” dla efektywnego działania, które zmienia pozycję państwa i jego dotychczasową praktykę władzy<sup>45</sup>.

Terytorialność państwa ulega głębokim przemianom rzutując na dwa pozostałe jego składniki, tj. jego suwerenną władzę i ludność, a więc także instytucję obywatelstwa. Wiele na temat przekształceń zjawiska władzy pod wpływem procesów globalnych powiedziane zostało już we wcześniejszym rozdziale. Wskazano wówczas na dyspersję władzy w przestrzeni międzynarodowej między wiele podmiotów także niepaństwowych, co zmieniło jej „relacyjny” charakter oparty na dominacji państwa względem innych podmiotów, na władzę jako własność skomplikowanej sieci relacji wpływu i współzależności. Oznacza to opuszczenie systemu opartego na centralnej władzy państwa, które przestaje być nieuniknionym pośrednikiem w stosunkach międzynarodowych, czy głównym źródłem regulacji ekonomicznych wobec wzrostu znaczenia podmiotów prywatnych, takich jak korporacje międzynarodowe czy organizacje międzynarodowe. Innymi słowy, państwo przestaje być w centrum wszystkiego, czemu towarzyszy wykształcenie się wielobiegunowej międzynarodowej rzeczywistości. W sposób wymowny odzwierciedla to tytuł dzieła Jamesa Rosenau i Ernesta Czempieła, który brzmi *Governance without Government*<sup>46</sup>, co można przetłumaczyć jako „rządność bez rządu”. W tym nowym pluralistycznym systemie, w którym pań-

<sup>44</sup> D. RETAILLÉ: *Malaise dans la géographie...*, s. 104–105.

<sup>45</sup> M.C. JAILLET: *Contre le territoire, „la bonne distance”*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. “Espace et territoires”, 2009, s. 117–118.

<sup>46</sup> J. ROSENAU, E.O. CZEMPIEL: *Governance Without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge: CUP, 1992.

stwo nie jest już jedynym źródłem norm i porządku, relacje przebiegają według nowych i wypracowywanych codziennie od nowa reguł działania, które tworzą samoistnie rządzącą się przestrzeń *governance*.

Granice państwa są nieustannie przekraczane a jego suwerenność terytorialna ulega erozji. Nie jest to już państwo, które zgodnie z klasyczną definicją Maxa Webera charakteryzuje się monopolizacją władzy na swoim terytorium, gdyż i władza i terytorium zmieniają wymiar. Władza państwowa nie kontroluje już ruchów ludności, przepływów finansowych, technologicznych, medialnych i ideologicznych. To swoiste „przekroczenie państwa” dokonuje się w skali międzynarodowej, ale także wewnątrz państwa narodowego, co związane jest z rosnącym znaczeniem jednostek terytorialnych, w tym regionów i miast, które poprzez zdecentralizowaną współpracę międzynarodową utrzymują bezpośrednie relacje z partnerskimi jednostkami terytorialnymi różnego szczebla w skali całego świata. Współpraca ta ma na celu podniesienie szans rozwojowych obszaru poprzez jego promocję i przyciąganie inwestycji, a więc działania, które wcześniej były zarezerwowane dla państwa. Czymś zupełnie naturalnym w skali europejskiej są umowy „miast bliźniaczych”, choć nie wszyscy wiedzą, że niektóre z nich to dobrze prosperujące kanały umożliwiające dyfuzję kultury oraz potęgujące rozwój gospodarczy<sup>47</sup>. Duża grupa europejskich regionów posiada własne przedstawicielstwa dyplomatyczne przy Unii Europejskiej, aby w sposób bezpośredni, z pominięciem państwa, zabiegać o własne interesy wśród europejskich decydentów. Okazuje się więc, że stosunki międzynarodowe nie są już wyłącznie domeną państwa.

Klasyczne zhierarchizowane państwo, oparte na racjonalności formalno-prawnej i biurokratycznej administracji, zostaje zastąpione czymś, co można by określić za pomocą metafory pajęczyny łączącej różne wymiary władzy i różne racjonalności. Jest to więc rodzaj państwa sieciowego, w którym tradycyjne uprawnienia państwa klasycznego realizowane są na wielu piętrach władzy łączącej różne wymiary i logiki, w tym logikę komercyjną z racjonalnością biurokratyczno-polityczną<sup>48</sup>.

Innym interesującym zjawiskiem opisywanym w literaturze przedmiotu, obrazującym dyspersję materii państwa weberowskiego jest zjawisko „jurydyzacji” oznaczające słabnięcie władzy parlamentów narodowych w zakresie rozwiązywania konfliktów społecznych na rzecz międzynarodowej władzy sądowniczej, a więc trybunałów i sądów działających w przestrzeni ponadnarodowej<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> R. PYKA: *Dom Miasta Saint-Étienne jako efekt pomyślnej polsko-francuskiej współpracy zdecentralizowanej*. „Regiony Polski”, nr 1 (6). Katowice: Wyd. Śląsk, 2004.

<sup>48</sup> J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*, s. 17.

<sup>49</sup> J. DUCHASTEL, R. CANET: *Du local au global: citoyenneté et transformation des formes de la démocratie*. W: B. JOUVE, P. BOOTH, red.: *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004, s. 24.



Państwo nie jest już w stanie rozwiązywać wszelkich problemów, z jakimi borykają się jego obywatele, gdyż zjawiska, które je wywołują przekraczają poziom państwa, wymykając się jego regulacjom i kontroli. Roszczenia obywateli kierowane są więc nie tylko do państwa, ale mogą być wymierzone w — omawianą w rozdziale wcześniejszym — globalną „metagrę”, kiedy rozpatrujemy protesty alterglobalistów usiłujących zablokować spotkania międzynarodowych organizacji utożsamianych z „władzą globalizacji”, jak chociażby Światowa Organizacja Handlu. W innych sytuacjach roszczenia te trafiają do władzy niższego szczebla, np. jednostek samorządowych, czemu może towarzyszyć domaganie się szerszego udziału we władzy samych obywateli poprzez rozwijanie instrumentów utożsamianych z demokracją partycypacyjną. W obu wypadkach pojawia się problem kwestionowania legitymacji władzy państwowej jako tej, która może podejmować wiążące dla obywateli decyzje w sytuacji, kiedy nie jest już w stanie kontrolować procesów społecznych dokonujących się na jego formalnym terytorium. Do końca lat 70. państwo stanowiło podstawowe ramy odniesienia, wyłączną przestrzeń polityki, w obrębie której mogły się rozwijać demokracja i rynek, których koegzystencję polityka gwarantowała. Do słowa „polityka” nie trzeba było w zasadzie dodawać przymiotnika „państwowa”, bowiem polityka poza państwem niemal nie istniała. Obecnie polityka wychodzi poza państwo, a to ostatnie nie tylko przestaje być gwarantem koegzystencji demokracji i rynku, ale samo logiką rynku jest przenikane. Jeszcze jakiś czas temu trudno było sobie wyobrazić politykę poza państwem, jego instytucjami, terytorium i ramami prawnymi. Tymczasem współcześnie wiele w polityce dzieje się poza państwem. Zjawisko to opisał szeroko Ulrich Beck używając pojęcia samopolityzacji społeczeństwa. Kształtowanie przyszłości ludzkości nie jest już monopolem polityki państwa<sup>50</sup>. Proces ten odbywa się obecnie w laboratoriach międzynarodowych prywatnych koncernów, w zarządach międzynarodowych korporacji, czy też przy udziale instytucji międzynarodowych lub organizacji, i to zarówno tych działających na rzecz wolności i praw człowieka, jak i na przykład organizacji terrorystycznych. Można więc mówić o ograniczeniu władzy politycznej państwa oraz upolitycznieniu systemu społecznego. Wszystko to dodatkowo osłabia państwo w jego klasycznej formie podważając jego dwa istotne fundamenty, tj. reprezentacyjny model władzy oraz uniwersalistyczne pojęcie obywatelstwa<sup>51</sup>.

Po rozpatrzeniu sytuacji współczesnego państwa w odniesieniu do takich jego konstytutywnych komponentów, jak terytorium i władza, można w tej chwili odnieść się do trzeciego składnika, jakim jest ludność dysponująca statusem obywatelskim. Trudno sobie wyobrazić, aby przy tak głębokich przemianach terytorialności państwa i jego modelu władzy, instytucja obywatelstwa pozostała

<sup>50</sup> U. BECK: *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Warszawa: Wyd. Scholar, 2002.

<sup>51</sup> B. JOUVE: *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyeneté*. „Revue française de science politique” 2005, Vol. 55, nr 2, s. 317—337.

nienaruszona. Obywatelstwo oznacza bowiem specyficzny status, jaki uzyskuje jednostka z racji jej uczestnictwa we wspólnocie politycznej, której instytucjonalne kontury wyznacza państwo narodowe. Tak rozumiane obywatelstwo jest pochodną działania państwa, które mieszkającym na jego terytorium ludziom, spełniającym określone warunki formalne, przyznaje prawa i obowiązki. Zakres ciężarów i przywilejów uzależniony był od modelu państwa, a tym samym formy obywatelstwa. Bez względu jednak na to, czy był to wzorzec liberalny, kładący większy nacisk na autonomię jednostki i gwarancję jej bezpieczeństwa, czy też model republikański sprzyjający większym obciążeniom i oczekiwaniom względem uczestnictwa obywatela we wspólnocie, czemu jednocześnie towarzyszyły dalej sięgające gwarancje egzystencjalne, pozycja państwa w generowaniu statusu obywatelskiego była pierwszoplanowa.

W sposób naturalny słabnięcie państwa w jego dotychczasowej formie podważa fundamenty obywatelstwa, naruszając jednocześnie model odgórnej demokratycznej integracji narodowej. Dotyczy to szczególnie państw Europy Zachodniej, w których rozwinął się keynesowski model „obywatelstwa społecznego”, wyrastającego z koncepcji Thomasa Humphreya Marshalla. Oznacza to, że uniwersalizacja określonych praw społecznych i podniesienie ich do rangi praw obywatelskich gwarantowanych przez państwo, spowodowało wytworzenie się uniwersalistycznej koncepcji obywatelstwa oznaczającego funkcjonowanie w obrębie jednego reżimu społeczno-politycznego<sup>52</sup>. W ten sposób istotnym komponentem tożsamości obywatelskiej stało się funkcjonowanie w przestrzeni państwa gwarantującego spójność i sprawiedliwość społeczną, sprzężonych z mechanizmami demokracji reprezentacyjnej pozwalającej na odnawianie systemu cieszącego się powszechną akceptacją społeczną przy relatywnie ograniczonym udziale obywateli, których zaangażowanie przejawiało się przede wszystkim w akcie wyborczym. Tak długo jak państwo gwarantowało konsens i spełniało roszczenia obywateli, budując ich zaufanie do elit politycznych, sporadyczne interwencje wyborcze wydawały się zadawalające dla obu stron, co oznacza, że „obywatelstwo społeczne” dobrze korespondowało z modelem „obywatelstwa pasywnego”.

Wraz ze zmianą uwarunkowań, w jakich funkcjonuje państwo, w tym uwarunkowań finansowych, które spowodowały kryzys państwa keynesowskiego o rozbudowanych funkcjach socjalnych, uniwersalistyczny model obywatelstwa zaczął być stopniowo podważany. Ograniczoność zasobów pozostających w dyspozycji państwa spowodowała brak możliwości realizowania kolejnych, a często także dotychczasowych roszczeń obywateli, co przełożyło się na stopniowy spadek zaufania do reprezentantów wyłanianych w wyborach, którzy nie byli już w stanie dotrzymywać swoich przedwyborczych obietnic. Państwo straciło kontrolę nad poziomem życia jego obywateli, w takim samym stopniu, jak stra-

<sup>52</sup> Ibidem, s. 333—334.

ciło możliwość bezpośredniego oddziaływania na procesy gospodarcze, których determinanty są obecnie zlokalizowane na poziomie procesów globalnych oraz w przestrzeni lokalnej, gdzie skupiony jest właściwy potencjał społeczeństwa i gospodarki opartych na wiedzy i kreatywności.

Wraz z kurczeniem się możliwości państwa, kurczy się zakres możliwości współczesnego obywatela. Kwestie związane z gospodarką, bezpieczeństwem czy ekologią, które mają pierwszorzędne znaczenie dla współczesnych obywateli, zapadają coraz częściej poza demokratyczną kontrolą państwa narodowego. Wynika to stąd, że „coraz większy zasób decyzji o życiowym znaczeniu „przepływa” z poziomu narodowej poliarchii na poziom globalny, a rola obywatela [...] staje się coraz bardziej wyzuta z istotnych treści i coraz bardziej fasadowa”<sup>53</sup>. Proces ten przyspiesza dodatkowo wzrastający poziom skomplikowania i złożoności spraw podejmowanych i rozstrzyganych na poziomie państwa, funkcjonującego na wielu scenach globalnej metagry, co przekłada się na wzrost znaczenia ekspertów w przestrzeni publicznej debaty i zniechęcenie do udziału w niej zwykłych obywateli.

Lista wyzwań, przed jakimi staje klasyczny model uniwersalistycznego obywatelstwa jest znacznie dłuższa. Jacek Raciborski wymienia dalsze obszary, w których dokonuje się jego obecna rekonfiguracja<sup>54</sup>. Zmiana charakteru granic państwowych i terytorialności państwa przekłada się na „deterytorializację obywatelstwa”. Zjawisko to związane jest ze swobodnym zarówno legalnym, jak i nielegalnym przemieszczaniem się, co w istotny sposób narusza więź obywatela z terytorium jego państwa. Doskonałą ilustracją tego stanu rzeczy jest sytuacja Unii Europejskiej, która wyposaża obywateli państw członkowskich w dodatkowe, nakładające się na to narodowe, obywatelstwo europejskie. Sytuacją zupełnie powszechną jest długotrwałe zamieszkiwanie obywateli poza granicami swojego państwa, bez zamiaru zmiany obywatelstwa, względnie funkcjonowanie w przestrzeni międzypaństwowej, kiedy treścią codziennego życia współczesnego obywatela jest regularne opuszczanie terytorium swojego państwa, na kilkumiesięczne, a czasem kilkuletnie, pobyty zagraniczne dokonujące się w pewnym stałym interwale. Kolejna istotna zmiana dotyczy praw i obowiązków jako istotnego komponentu obywatelstwa, których źródłem i gwarantem pozostawało państwo. Obecnie jednak nie jest już ono ich jedynym źródłem w związku z wzrostem ilości aktów prawa międzynarodowego, orzecznictwa międzynarodowych trybunałów czy chociażby traktatów europejskich, które obowiązują obywateli w sposób bezpośredni, dając także możliwość odwoływania się do nich w obronie swoich praw, również wtedy, kiedy naruszenia dopuściło się państwo, z którego obywatel się wywodzi. Pośród roszczeń zaczynają natomiast dominować odwołania do

<sup>53</sup> E. WNUK-LIPIŃSKI: *Świat międzyepoki...*, s. 103.

<sup>54</sup> J. RACIBORSKI: *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: PWN, 2011, s. 47–50.

praw człowieka, w mniejszym natomiast stopniu do klasycznych praw obywatelskich. Swoją wymiar tracą również obowiązki obywatelskie, co można wiązać z faktem, iż obywatele są coraz mniej chętni do świadczenia na rzecz państwa, które generalnie znacznie mniej świadczy na ich rzecz.

Zarysowane przemiany instytucji obywatelstwa nie oznaczają jego zaniku, ale głęboką przemianę jego charakteru w sytuacji, w której nie znajduje ono już tak silnego oparcia w państwie narodowym. Można stwierdzić za Bernardem Jouve'em, że to obywatelstwo, jakie rozwija się w obrębie drugiej nowoczesności, jest zdecydowanie bardziej gwałtowne, kontestujące i sfragmentaryzowane, i stanowi odejście od modelu uniwersalistycznego na rzecz odmiany „pluralistyczno-mniejszościowej”. Osłabienie instytucji państwa powoduje mobilizację grup społecznych, które dążą do waloryzacji własnej specyfiki i tożsamości. W związku z tym, to godność człowieka oraz uznanie przynależności do określonej grupy, względnie uzyskanie z tego tytułu określonych uprawnień, staje się treścią współczesnych dążeń obywatelskich, a tym samym esencją obywatelstwa jako takiego<sup>55</sup>. Oznacza to, że współczesne obywatelstwo może rozwijać się poza państwem, czy wręcz przeciw niemu, kiedy brak w nim odwołania do wspólnych praw i uniwersalnych wartości. W ten właśnie sposób dokonuje się wspomniany przez Raciborskiego proces uwalniania się tożsamości obywatelskiej od tożsamości narodowej<sup>56</sup>.

Zarysowując dalsze kontury obywatelstwa postuniwersalistycznego należy odnieść się także do kwestii obywatelskiego zaangażowania. Nieco wcześniej stwierdzono, że „obywatelstwo społeczne” dobrze współgrało z modelem „obywatela pasywnego”, co wynikało z konsensu i zaufania elit politycznych i obywateli. Tymczasem erozja tego zaufania, przejawiająca się w krytyce instytucji przedstawicielskich oznacza także krytykę „obywatelstwa pasywnego” na rzecz waloryzacji obywatelstwa „aktywnego”, którego energia znajduje ujście w niewykorzystywanych dotąd formach. Spadek konwencjonalnego uczestnictwa politycznego, tj. wyborczego czy partyjnego, nie oznacza automatycznej bierności współczesnych obywateli, których aktywność przybiera nieprzewidywalne, a nie-rzadko dosyć gwałtowne formy. Rozwija się nowy repertuar politycznej ekspresji, który Pierre Rosanvallon określił mianem „kontrdemokracji”, nazywając w ten sposób wszelkie formy bezpośredniej partycypacji obywateli poza systemem elektoratno-przedstawicielskim, w których wyraża się nadzór obywatelski oraz opór i bunt wobec niespełnionych obietnic<sup>57</sup>. Obywatelskość współczesna jest więc odejściem od jej klasycznej formuły, która realizowała się przede wszystkim w akcie wyborczym w ramach systemu przedstawicielskiego, na rzecz modelu

<sup>55</sup> B. JOUVE: *Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion*. W: B. JOUVE, P. BOOTH, red.: *Démocraties métropolitaines*, s. 316–317.

<sup>56</sup> J. RACIBORSKI: *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*, s. 51.

<sup>57</sup> P. ROSANVALLON: *Kontrdemokracja...*, s. 18–19.

opartego na partycypacyjności będącej narzędziem wyrażania obywatelskiej czujności, a nierzadko buntu obywateli wobec ich marginalizacji.

Stwierdzonej wcześniej deterytorializacji obywatelstwa, w następstwie płynności granic państwowych i mobilności obywateli, towarzyszy jednoczesna jego „reterytorializacja”, dokonująca się jednak na innym poziomie. W związku z fragmentaryzacją i spadkiem siły państwa, jako regulatora i integratora obywateli, odżywają obecnie dawne formy terytorialne obywatelstwa, czego przykładem może być koncepcja „obywatelstwa miejskiego”. Obywatelstwo to wyłania się pod wpływem globalizacji i zmian, jakie zachodzą w przestrzeni miast, wskazując na zdolność środowisk lokalnych i ich aktorów do zmiany stosunków społecznych w mieście i jego przestrzeni<sup>58</sup>. Państwo przestaje być jedyną areną rewindykacji obywatelskich, a miasta i metropolie stają się nową przestrzenią konstruowania i obrony tożsamości grup i zbiorowości oraz wyłaniania się nowych wspólnot i identyfikacji rodzących się ze świadomości wspólnych interesów w konkuro-

owaniu o zajęcie przez dane terytorium najlepszej pozycji w przestrzeni globalnej. Państwo nie znika, lecz jego powierzchnia kształtowana jest na nowo za sprawą globalnych strumieni i prądów, które przepływają przez jego terytorium, zmieniając zupełnie jego krajobraz. Budowanie tam i umocnień zapobiegających wdarciu się globalizacji na terytorium państwa narodowego nie ma najmniejszego sensu. Trudno będzie wciąż mówić o państwie narodowym w warunkach intensywnych przepływów ludności i wykształcaniu się obywatelstwa post-narodowego. Zmiana architektury państwa jest nieunikniona, choć proces jego przekształceń strukturalnych może być mniej lub bardziej świadomy i kontrolowany. Tam, gdzie ta świadomość występuje przekłada się najczęściej na proces głębokiej decentralizacji, a więc przeniesienia na jednostki terytorialne części kompetencji związanych z generowaniem rozwoju, przy jednoczesnym umacnianiu się struktur państwa centralnego w dziedzinach strategicznych dla jego funkcjonowania w skali globalnej. Zachwianie zaufania na linii obywatele i ich demokratyczni reprezentanci skutkuje natomiast rozwojem w skali lokalnej narzędzi partycypacyjnych, których próby sprzężenia z systemem przedstawicielskim pozostają wciąż w fazie eksperymentów. Miasta i metropolie jawią się w tym kontekście jako swoiste laboratoria, w których poszukuje się rozwiązań dostosowujących państwo i demokrację do wyzwań krystalizującego się ładu globalnego „antyporządku”.

---

<sup>58</sup> B. JOUVE: *Démocraties métropolitaines...*, s. 56.

## Demokracja na rozdrożach globalnego świata

Model demokratycznego społeczeństwa, jaki rozwinął się w obrębie cywilizacji zachodniej w XIX i XX wieku był ściśle związany z rozwijającym się nowoczesnym społeczeństwem przemysłowym. Chociaż system przedstawicielski w bardzo luźny sposób nawiązywał do koncepcji demokracji antycznej, co rodziło poważne wątpliwości co do właściwej jego kwalifikacji, ostatecznie uznano jego demokratyczność, a przejście z demokracji rządzącej do tej rządzonej<sup>59</sup> zyskało teoretyczne uzasadnienia i pełną legitymację. Wykazano bowiem, że model demokracji przedstawicielskiej jest najlepiej dostosowany do społeczeństwa, w którym powszechne prawo wyborcze sprzężone zostało z obowiązkiem szkolnym, wymuszającym stopniowy wzrost kompetencji obywateli, do poziomu pozwalającego im na oddanie głosu i wybór przedstawicieli. Fundamentem systemu demokracji przedstawicielskiej było silne, najczęściej scentralizowane państwo narodowe, o wyraźnie zaznaczonych granicach terytorialnych, którego władza dysponowała monopolistycznymi uprawnieniami pozwalającymi jej na determinowanie najważniejszych procesów społecznych, ekonomicznych i politycznych dokonujących się na obszarze państwa. System demokracji przedstawicielskiej stanowił w związku z powyższym rozwiązanie adekwatne do konkretnych warunków historycznych, podobnie jak bezpośrednia demokracja antyczna funkcjonująca w niewielkich wspólnotach, w których prawo do uczestnictwa politycznego mieli wyłącznie obywatele, których ograniczona liczba i wysoki status materialny, pozwalały im na pełne poświęcenie sprawom *polis*.

Koniec XX wieku przyniósł głębokie przemiany, które wstrząsnęły podstawami systemu demokracji przedstawicielskiej. Przemiany te zostały dosyć dokładnie nakreślone w dwóch poprzednich rozdziałach, a związane są przede wszystkim z postępem globalizacji, wykształcaniem się światowego systemu kapitalistycznego oraz zmianą pozycji państwa narodowego. Globalizacja jest procesem o podłożu ekonomicznym. „Jego rdzeniem jest nieubłagana ekspansja kapitalizmu, podbijanie przezeń i podporządkowywanie innych sposobów produkcji i cyrkulacji oraz obejmowanie przez kapitalistyczne wartości globalnej hegemonii”<sup>60</sup>. Choć wydawało się, że „państwo narodowe stanowi nieuchronną podstawę organizacji politycznej rodzaju ludzkiego”, globalizacja wyraźnie podważa to założenie. Globalizacja osłabia państwo narodowe będące podstawowym gwarantem systemu demokratycznego. System demokracji przedstawicielskiej realizowany jest bowiem przede wszystkim w ramach organizacyjnych i systemie władzy państwa narodowego. „Nie zaskakuje więc fakt, że gdy odnosimy pojęcie

<sup>59</sup> G. SARTORI: *Teoria demokracji*. Warszawa: WN PWN, 1998, s. 115.

<sup>60</sup> C. AKE: *Niebezpieczne związki: demokracja i globalizacja*. W: *Przyszłość demokracji: wybór tekstów*. Red. P. ŚPIEWAK. Warszawa: Fundacja Aletheia, 2005, s. 328.



demokracji do jakichkolwiek społecznych czy politycznych formacji poza państwem narodowym, używamy go głównie w metaforycznym sensie. [...] Tak więc obecnie nie zawsze jest całkiem jasne, co ludzie wybierają i kontrolują w trakcie ogólnonarodowych wyborów, jeżeli w ogóle coś takiego jest. Problem polega na tym, że byt polityczny, który w idealny sposób materializuje suwerenność ludu i pełnię wolności, dysponuje coraz mniejszą władzą, podczas gdy amorficzne ponadnarodowe fenomeny nie podlegające demokratycznej kontroli dysponują coraz większą władzą. Wydaje się, że dochodzi do polaryzacji: z jednej strony mamy bezsilną demokrację, z drugiej władzę niepodatną na demokratyzację<sup>61</sup>.

Okres ekspansji i rozwoju państwa narodowego, a wraz z nim demokracji przedstawicielskiej, związany jest z rozkwitem modelu państwa weberowskiego, który jest obecnie podważany przez procesy globalne<sup>62</sup>. Model demokracji opartej na reprezentacji dobrze funkcjonował w obrębie państwa narodowego o jasno zdefiniowanych granicach, obywatelstwie i odpowiedzialności. Tymczasem w warunkach globalizacji procedura demokratyczna przestaje być „jedyną grą w mieście”. Pojawiają się alternatywne sceny, na których decyzje zapadają w następstwie „konkurencyjnej gry korporacyjnej”, szybszej, efektywniejszej i mniej kosztownej, co przyczynia się do spadku legitymizacji procedury demokratycznej i wyłanianych w wyborach przedstawicieli<sup>63</sup>. Ten nowy, nawiązujący do logiki sieci i poliarchii, system dokonywania rozstrzygnięć, ze względu na swój wybitnie pluralistyczny charakter, może być z demokracją utożsamiany, czego odzwierciedleniem jest pojęcie *democratic governance*, jednak należy pamiętać, że stanowi on zasadnicze odejście od fundamentu proceduralnego demokracji reprezentacyjnej opartej na zasadzie przedstawicielstwa demokratycznego, za pośrednictwem którego realizuje się idea suwerenności narodu.

W związku z powyższym coraz częściej pojawiają się tezy zapowiadające nadejście „demokratycznej zimy” (*l'hiver de la démocratie*) i wykształcenie się nowego reżimu (*nouveau régime*), który posiada dwa istotne aspekty traktowane często błędnie jako przeciwieństwa, tj. zjawisko *governance* i zjawisko populizmu. Pierwsze, jak już wskazywano, oznacza otwarcie procesów decyzyjnych na określone kategorie podmiotów ekonomicznych, politycznych czy społecznych, które są w stanie wpływać na bieg zdarzeń. Populizm związany jest natomiast z mnożeniem się wyborczych plebiscytów sprzężonych z elementami partycypacyjności, która jest przede wszystkim udziałem specyficznej kategorii obywateli, których Guy Hermet nazywa „samoświadczymi reprezentantami społeczeństwa”<sup>64</sup>.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 329.

<sup>62</sup> C. SPANOU: *Abandonner ou renforcer l'état webérien?* „Revue française d'administration publique” 2003, nr 105—106, s. 112.

<sup>63</sup> E. WNUK-LIPIŃSKI: *Świat międzyepoki...*, s. 98—102.

<sup>64</sup> G. HERMET: *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*. ARMAND COLIN (za) E. TODD: *Après la démocratie*. Paris: Edition Gallimard 2008, s. 79—80.

Wiele wskazuje więc na to, że konstrukcja teoretyczna demokracji bazującej na idei monopolistycznego państwa i obywatelstwa nie wytrzymuje konfrontacji ze współczesną rzeczywistością i zmianami w zakresie terytorialności, regulacji politycznej i obywatelstwa. Próby odnowy demokracji i pokonanie „kryzysu reprezentacji” wynikającego z nieufności obywateli względem modelu reprezentacyjnego, zmierzają w kierunku rozwijania narzędzi deliberacji, koncertacji i partnerstwa, a więc pluralizacji systemu politycznego<sup>65</sup>. Podstawowe pytanie jednak brzmi czy droga ta wiedzie do odbudowy demokracji, czy też wyłonienia się zupełnie nowego reżimu. Oczywiście niewykluczone, że traktując demokrację jako efekt świadomościowej konstrukcji społecznej, także ten nowy reżim będzie określany demokracją.

Obserwując sytuację zachodnich demokracji widać wyraźnie ich destabilizację i nowe kierunki przemian. Jest to jednak proces, który wciąż się dokonuje, a spojrzenie na niego z dalszej perspektywy jest bardzo utrudnione. Powoduje to dużą liczbę zróżnicowanych ocen tego, w jakim kierunku zmierzają zachodnie demokracje. Dla jednych jest to schyłek demokracji jako takiej, dla innych początek jej nowej drogi, inni jeszcze widzą w obecnej sytuacji powrót do okresu, w którym współczesna demokracja stawiała swoje pierwsze kroki.

W przypadku pierwszego podejścia wskazującego na schyłkowość współczesnej demokracji pojawia się stwierdzenie rosnącej fasadowości współczesnych procedur demokratycznych i ich „dekoracyjnego” charakteru względem procesów decyzyjnych przebiegających poza mechanizmem demokratycznym. Współczesny francuski socjolog, Michel Wieviorka stwierdził w tym zakresie, że o ile prawo i procedury stosowane obecnie w państwie pozostają demokratyczne, o tyle rzeczywista ich praktyka od demokracji się oddala. Spadek zainteresowania polityką i rosnąca absencja wyborcza obniżają motywację obywateli względem konwencjonalnego uczestnictwa politycznego, „w konsekwencji demokracja staje się fikcją, jednak taką, której nikt nie podważa<sup>66</sup>. W podejściu tym wskazuje się na powolne dryfowanie zachodnich społeczeństw w kierunku systemu, który Colin Crouch określił mianem postdemokracji<sup>67</sup>. Za Leszkiem Koczanowiczem można stwierdzić, że jest to system „rządów korporacji dokonywanych pod przykrywką haseł równości i wolności, które w istocie kryją utrwalanie i rozszerzanie przywilejów korporacyjnych elit”<sup>68</sup>. Postdemokracja jest więc w gruncie rzeczy określonym stanem współczesnego społeczeństwa demokratycznego, specyficznym sposobem jego funkcjonowania, który oznacza stopniowe osłabianie

<sup>65</sup> B. JOUVE, P. BOOTH: *Démocraties métropolitaines*, s. 19.

<sup>66</sup> M. WIEVIORKA, R. PYKA: *Socjologia jako źródło wiedzy konkretnej i społecznie zaangażowanej — w ujęciu Michela Wieviorki*. Rozmowa Roberta Pyki z Michelelem Wieviorką, „Studia socjologiczne” 2012, 2 (205), s. 217.

<sup>67</sup> C. CROUCH: *Post-Democracy*. London: Wiley—Blackwell, 2004.

<sup>68</sup> L. KOCZANOWICZ: *Polska 2015: W kierunku postdemokracji*. Instytut Obywatelski 2012, 2/10, [www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl) [dostęp: 22.02.2012].



suwerenności obywateli, biorących udział w spektaklu społeczeństwa demokratycznego sprzężonego z jego wymiarem medialnym i dającego obywatelom iluzję wpływu, którego zakres w rzeczywistości jest nieustannie ograniczany na rzecz mechanizmów korporacyjnych.

System demokracji przedstawicielskiej stanowi subtelną konstrukcję targaną wewnątrznie sprzecznymi tendencjami, których równowaga gwarantuje właściwe funkcjonowanie całego systemu. Te podstawowe sprzeczności odnoszą się do napięcia między konsensusem i konfliktem, reprezentatywnością a sterownością oraz przyzwoleniem i efektywnością. Trudno wyobrazić sobie system demokratyczny funkcjonujący bez przyzwolenia, które wymaga z kolei właściwego uprawomocnienia realizowanego w zinstytucjonalizowanych procedurach wyborczych. Jednocześnie także uprawomocnienie wymaga skutecznego działania, choć owa skuteczność nie powinna być przedkładana nad uprawomocnienie<sup>69</sup>. Równowaga w obrębie wymienionych wyżej antynomii wydaje się obecnie zachwiana w następstwie ekspozycji państw demokratycznych na oddziaływania procesów globalnych, a nade wszystko logiki globalnego kapitalizmu funkcjonującego w paradygmacie efektywności. To właśnie efektywność procesów decyzyjnych, ich sprawność a czasem także oczekiwane przez określone grupy interesu decyzje, zaczynają stanowić podstawowy punkt odniesienia dokonywanych w sferze publicznej rozstrzygnięć. Zjawisko to zostało określone w rozdziałach wcześniejszych jako przejaw asymetrii racjonalności, a więc przenikania do procedur demokratycznych rynkowej logiki właściwej dla globalnego kapitalizmu. Kwestia reprezentatywności zostaje w tych mechanizmach zepchnięta na dalszy plan, a silniejszy akcent kładziony jest na przyzwolenie, które generowane jest poza mechanizmem uprawomocnienia opartego na reprezentacji. Przyznanie priorytetu efektywności w procesach decyzyjnych oznacza najczęściej manipulację przyzwoleniem, kiedy podstawowym źródłem legitymizacji staje się partycypacja. Otwarcie procesów decyzyjnych na relatywnie dużą liczbę aktorów o zróżnicowanej proveniencji staje się stopniowo substytutem dla legitymizacji opartej na demokratycznym przedstawicielstwie i reprezentatywności. Wykształcający się tym samym system współrzędzenia (*governance*), charakteryzujący się pluralizacją i dehierarchizacją aktorów uczestniczących w generowaniu rozstrzygnięć, może być traktowany jako „bardziej integracyjna i mniej dominatorska” forma realizacji demokracji o poszerzonym zakresie wobec wertykalnego modelu rządów (*government*) właściwego demokracji przedstawicielskiej. Z drugiej jednak strony analizy empiryczne wskazują, że model *governance* nie jest „magicznym sposobem redystrybucji władzy na rzecz wszystkich aktorów, których sprawa dotyczy”. Pojawia się bowiem problem doboru osób uczestniczących, mechanizmów selekcji i dominacji oraz róż-

<sup>69</sup> L. DIAMOND: *Trzy paradoksy demokracji*. W: *Przyszłość demokracji: wybór tekstów*. Red. P. ŚPIEWAK. Warszawa: Fundacja Aletheia, 2005, s. 39–40.

nicowanych szans dostępu. W związku z powyższym system ten może także oznaczać w praktyce rodzaj maski dla nowej formy dominacji, podważającej model przedstawicielski, stanowiącej władzę anonimową i trudno identyfikowalną a przez to niepoddającą się kontroli obywateli<sup>70</sup>.

Dodatkowo wysoki poziom konsensualności towarzyszący systemowi *governance*, który jest najczęściej traktowany jako przejaw funkcjonowania demokracji skonsolidowanej<sup>71</sup>, w przypadku jego nadmiaru i wykluczenia konfrontacji oraz sporów w obrębie elit, może być symptomem wykształcenia się systemu korporacyjnego, w którym decyzje zapadają na bazie nieformalnych uzgodnień poza przestrzenią publiczną, a więc i poza wiedzą obywateli.

Z przywołanych wyżej argumentów wyłania się obraz postdemokracji, która oznacza schyłek systemu demokratycznego w formie, jaka obowiązywała w państwach narodowych XX wieku.

Wraz z pesymistycznymi koncepcjami zakładającymi schyłek współczesnych demokracji, pojawiają się także analizy zdecydowanie bardziej optymistyczne, w których to, co dla jednych jest przejawem upadku demokracji, w tych koncepcjach staje się zapowiedzią odnowy społeczeństwa demokratycznego, które wkracza na kolejny etap swojego rozwoju. Poglądy takie prezentuje między innymi Antoine Bevort, w ocenie którego zjawisko określane mianem „kryzysu reprezentacji” dowodzi, że model demokracji elektorally-przedstawicielskiej nie wyczerpuje „repertuaru demokratycznego”, ale stanowi dopiero początek długotrwałego procesu demokratyzacji. Dynamicznie rozwijające się nowe formy uczestnictwa politycznego przejawiające się we wszelkich odmianach partycypacyjności, którym towarzyszy spadek zainteresowania konwencjonalnymi formami uczestnictwa politycznego (np. wyborczego), dowodzą, że nie mamy do czynienia z „odpolitycznieniem” obywateli, ale narastającymi wątpliwościami względem systemu przedstawicielskiego, w sytuacji w której obywatele nie chcą już być wyłącznie wyborcami. Bevort stwierdza „powrót obywateli do przestrzeni publicznej” (*les citoyens reviennent à la cité*), w której w różnych formach domagają się prawa do partycypacji. Demokracja nie jest bowiem widowiskiem sportowym, podczas którego miejscem obywateli-widzów są wyłącznie trybuny (*la démocratie n'est pas un sport des spectateurs*). Historia demokracji nie kończy się na modelu przedstawicielskim i jego obecnym kryzysie, lecz przeciwnie — jest to dopiero jej początkowy etap, którego przekroczenie wiąże się z nadejściem demokracji partycypacyjnej, która w ocenie Bevort nie jest wyłącznie ideałem politycznym, ale jest także efektywna i skuteczna. Chociaż nie oznacza to odrzucenia modelu demokracji przedstawicielskiej, obecna sytuacja i rosnące partycypacyjne aspiracje obywateli wymagają jej głębokiej metamorfozy<sup>72</sup>. „Profesjonaliści polityczni są

<sup>70</sup> M. SADOUN: *La démocratie en France*. Paris: Gallimard, 2000, s. 329—330.

<sup>71</sup> M. BURTON, R. GUNTHER, J. HIGLEY: *Elity a rozwój demokracji*. W: *Władza i społeczeństwo*. Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa: Scholar, 1995, s. 16—19.

<sup>72</sup> A. BEVORT: *Pour une démocratie participative*. Paris: Presse de Sciences Po, 2002, s. 13—16.

potrzebni, ale nie mogą się uważać za strażników prawdy demokratycznej, której tylko oni mogą być właściwymi wyrazicielami”<sup>73</sup>. Zgodnie z przedstawionymi wyżej poglądami trudności współczesnych systemów demokratycznych nie wynikają z kryzysu demokracji jako takiej, lecz okresu przejściowego, w jakim się znalazła. Okres ten oznacza próbę dostosowania jej doktryny i praktyki do wyzwań współczesności związanych z globalizacją i spadkiem znaczenia przedstawicieli wyłanianych w wyborach oraz pluralizacji i dehierarchizacji procesów społecznych, którym towarzyszy wzrost świadomości i woli bezpośredniego uczestnictwa obywatelskiego. Innymi słowy, zgodnie z tą koncepcją demokracja nie powiedziała jeszcze swojego ostatniego słowa, przeciwnie powinniśmy się spodziewać dalszego jej rozkwitu.

Zdecydowanie odmienny pogląd prezentuje w tym zakresie Pierre Rosanvallon, który uważa, że w obecnych uwarunkowaniach historia demokracji powinna być odczytana na nowo. Tym samym sprzeciwia się wizji linearnego rozwoju demokracji od jej form załączkowych, a więc predemokratycznych do współczesnych manifestacji demokracji zbliżających się do realizacji pewnego jej idealnego typu. Analiza współczesnych systemów demokratycznych skłania Rosanvallon do stwierdzenia jej niezwyklej złożoności, na którą składa się agregacja form zarówno postdemokratycznych, przejawiających się w kryzysie zaufania do modelu przedstawicielskiego, jak i predemokratycznych wyrażających się w społecznym oporze czy sprzeciwie właściwych dla początkowych faz emancypacji obywatelskiej<sup>74</sup>. Historia demokracji w zaprezentowanej perspektywie przyjmuje raczej postać cykliczną, a jej obecna faza oznacza częściowy powrót do jej form z okresu kształtowania się systemu przedstawicielskiego jako reakcja na siły podważające sens demokracji jako takiej. Do określenia nowego repertuaru współczesnych praktyk demokratycznych Rosanvallon używa dwóch pojęć, tj. „decentralizacji” oraz „kontrdemokracji”. W przypadku pojęcia decentralizacji Rosanvallon nadaje mu nieco szersze znaczenie od tego powszechnie funkcjonującego. Decentralizacja manifestuje się jego zdaniem w rosnącej złożoności systemu demokratycznego, a nade wszystko w przeniesieniu się jej praktyk poza obszar elektoralno-reprezentacyjny. Zjawisko to wiąże on z podważaniem prawomocności czerpanej z uzyskiwania większości wyborczej. „Utożsamianie woli powszechnej z wolą większości”<sup>75</sup> przestaje być oczywistością i nie stanowi już przedmiotu społecznego konsensu, podobnie jak jednorazowość aktu wyborczego wobec trwania całego mandatu. Z postawionych wyżej tez wyłania się obraz „społeczeństwa nieufności”, w którym prawo do udziału w wyborach i sporadyczne działania kontrolne, jawią się jako zdecydowanie niewystarczające dla współczesnych obywateli, których aktywność

---

<sup>73</sup> Ibidem, s. 14.

<sup>74</sup> P. ROSANVALLON: *Kontrdemokracja...*, s. 21.

<sup>75</sup> Ibidem, s. 3.

przenosi się z konwencjonalnych form uczestnictwa politycznego na nowe formy obywatelskiego nadzoru.

Prawomocność współczesnych systemów demokratycznych czerpana jest więc nie tylko z wyborów i przyzwolenia, ale „poddawania się przedstawicieli władzy ciągłym próbom”. To właśnie dla tych odmian aktywności obywatelskiej Rosanvallon wprowadził pojęcie „kontrdemokracji”, w której może się wyrażać także coś, co określił mianem „demokracji negatywnej”. „Obywatele uznawszy w końcu, że nie są w stanie zmusić rządzących do przeprowadzenia takich czy innych decyzji, znaleźli wreszcie dość skuteczną formułę mnożenia sankcji wobec władzy. W cieniu „demokracji pozytywnej” — tej, w której głos mają wyborcy i legalne instytucje — kształtowało się stopniowo coś, co nazwać można „negatywną suwerennością społeczną”<sup>76</sup>. Kontrdemokracja jest więc wyrazem obywatelskiej czujności potęgowanej nowymi technicznymi możliwościami bezpośredniej ekspresji i nadzoru nad poczynaniami polityków. Rola obywatela-wyborcy ulega poszerzeniu, kiedy obywatel wcieli się w cenzora, stróża czy sędziego, permanentnie konstruującego swoje oceny i ewentualne oskarżenia, buntującego się czy wetującego niezgodne z jego odczuciami decyzje z pominięciem instytucji demokracji przedstawicielskiej.

Zgodnie z zaprezentowaną wyżej perspektywą, obywatele mający poczucie utraty wpływu na swoich przedstawicieli lub też spadku znaczenia i władzy tych ostatnich, sięgają do repertuaru działań właściwych fazie tworzenia podstaw współczesnego systemu demokratycznego, próbując bronić swojej pozycji suwerena. Tym samym pojawienie się różnego rodzaju form partycypacyjności nie jest w ujęciu Rosanvallona przejawem postępu i wejścia demokracji na kolejny, wyższy etap rozwoju, lecz stanowi przejaw permanentnej walki z siłami podważającymi podmiotowość obywateli i ich suwerenność, które za sprawą współczesnych procesów globalnych zostają wystawione na poważną próbę.

Z przytoczonych dotychczas podejść oraz poglądów odnoszących się do zmian następujących we współczesnych systemach demokratycznych wynika, że nie ma zgody co do kierunków tych przekształceń, a nawet samego charakteru tego procesu. Jest to prawdopodobnie związane z faktem, że zachodnie społeczeństwa dopiero wkraczają w proces głębokiej transformacji wynikający z przyspieszania procesów globalizacji pod koniec XX wieku. Etap ten jest na tyle wczesny, że trudno ocenić trajektorię procesu przemian, a tym samym przewidywać punkt docelowy, tym bardziej, że w wymiarze świadomościowym społeczeństwo funkcjonuje wciąż w obrębie paradygmatu społeczeństwa nowoczesnego ery westfalskiej.

Celem uporządkowania dotychczasowych rozważań odnoszących się do ewolucji państw narodowych i ich systemów politycznych, warto przytoczyć klasyfikację współczesnych systemów demokratycznych, jaką zaproponował Ber-

---

<sup>76</sup> Ibidem, s. 15.

nard Jouve. Skonstruowane przez niego ujęcie odnosi się do nowych form rządzenia i demokracji, które stanowią wyraz adaptacji „władzy politycznej” do wyzwań globalizacji i zmian terytorialności i suwerenności państwa. Zasadniczym kryterium podziałów Jouve’a jest rozróżnienie dwóch odmiennych typów regulacji politycznej, a mianowicie modelu rządowego (*government*) oraz modelu współrządzenia (*governance*). Ten pierwszy oparty jest na zasadzie reprezentacji suwerenności politycznej, realizującej się poprzez wybory powszechne wyłaniające decydentów dysponujących legitymacją wyborczą obywateli. W przypadku modelu współrządzenia (*governance*) źródłem legitymacji jest partycypacja, a więc bezpośredni udział obywateli, który zapadającym decyzjom ma nadawać waloru demokratycznego (tabela 1). W obrębie modelu pierwszego wyróżniono po pierwsze poziom narodowy, na którym klasyczny model demokracji przedstawicielskiej może występować w dwóch następujących odmianach. Pierwsza to demokracja reprezentacyjna scentralizowana, której przykładem może być francuski republikański jakobinizm, w myśl którego decyzje zapadają w obrębie władzy centralnej zlokalizowanej w stolicy, a w ich realizacji biorą udział zdekoncentrowane terytorialnie struktury administracji centralnej, której doskonałą ilustracją są francuscy prefekci. Kolejnym modelem jest demokracja reprezentacyjna zdecentralizowana, w przypadku której suwerenność nie jest skupiona w strukturach władzy centralnej, ale jest dzielona z posiadającymi własną osobowość prawną jednostkami samorządu terytorialnego. Model rządowy systemu władzy (*government*) realizuje się także współcześnie

Tabela 1

## Formy demokracji oraz odmiany systemów rządzenia

Typ regulacji		Forma demokracji	
Modele rządu ( <i>government</i> )	poziom narodowy	demokracja reprezentacyjna scentralizowana republikanizm jakobiński	demokracja reprezentacyjna zdecentralizowana model federalny lub konfederacja
	poziom ponadnarodowy	demokracja ponadnarodowa subsydiarność model europejski	
Modele współrządzenia ( <i>governance</i> )	regulacja techniczno-prawna	demokracja korporacyjna centra i instytucje konsultacyjne na poziomie lokalnym	
	rządność (fr. <i>gouvernementalité</i> )	demokracja kontestująca fora i centra alternatywne	
		demokracja radykalna niezdeteminowanie spontaniczne wystąpienia	

Źródło: B. JOUVE, P. BOOTH: *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004, s. 36.

na poziomie ponadnarodowym, kiedy procesowi integracji politycznej towarzyszy jednocześnie zachowanie kluczowych elementów suwerenności na poziomie państw członkowskich. Najwierniejszym przykładem supranarodowego systemu demokratycznego jest obecny system polityczny Unii Europejskiej, którego legitymacja demokratyczna posiada swoje źródło w odbywających się od 1979 roku powszechnych wyborach do Parlamentu Europejskiego<sup>77</sup>. Panuje niemal powszechna zgoda co do stwierdzenia, że to właśnie ten model „rządu” oparty na idei reprezentacji elektoralfnej ulega postępującej erozji, która dotyka przede wszystkim warstwy jego uprawomocnienia.

W tym oto kontekście i pod wpływem procesów korodujących „model rządowy” (*government*), toruje sobie drogę model zgoła odmienny, kwestionujący znaczenie demokratycznych przedstawicieli na rzecz waloryzacji i uznania partycypacji obywatelskiej. Oznacza to opuszczenie uniwersum demokracji przedstawicielskiej na rzecz swoistej „rządności” (*governance*) systemu społecznego, dokonującej się w procesie współrządzenia, w który zaangażowane są bezpośrednio specyficzne kategorie obywateli. W ramach tego specyficznego typu regulacji Bernard Jouve wyodrębnił trzy nowe formy demokracji, tj. „demokrację korporacyjną” (fr. *démocratie corporative*), „demokrację kontestującą” (fr. *démocratie de contestation*) oraz „demokrację radykalną” (fr. *démocratie radicale*). „Demokracja korporacyjna” zakłada specyficzny model zarządzania techniczno-formalnego opierającego się na zaangażowaniu niezhierarchizowanych uczestników procesów decyzyjnych dla których podstawowym czynnikiem motywującym ich partycypację jest interes względem przedmiotu negocjacji. Legitymacja oparta na reprezentacji demokratycznej jest w tym modelu substytuowana bezpośrednią partycypacją najbardziej zainteresowanych. Można to odczytywać jako, z jednej strony efekt stopniowej emancypacji obywateli korzystających z przysługującym im praw, w następstwie czego demokracja korporacyjna jawi się jako remedium na kryzys modelu przedstawicielskiego. Można także model ten interpretować jako przejaw nowej „ideologii legitymizacji”, która pod pretekstem włączania wszystkich do dyskusji, ukrywa relacje siły działającej na korzyść aktorów najlepiej zorganizowanych, reprezentujących często sektor prywatny<sup>78</sup>.

Kolejne dwa typy demokracji mieszczące się w obrębie systemu *governance* stanowią nie tylko wyraz opuszczenia logiki systemu przedstawicielskiego, ale oznaczają także aktywne kwestionowanie jego zasadności i prawomocności. „Demokracja kontestująca” opiera się na zasadzie oporu i krytyki względem „wszechmocnej i wszechobecnej suwerenności państwowej opartej na zasadzie reprezentacji i abstrakcyjnego formalizmu”. Od „demokracji korporacyjnej” różni się tym, że kwestionuje właściwą jej formę partycypacji obywateli we współpracy z instytucjami przedstawicielskimi. Tymczasem „demokracja radykalna” stanowi

<sup>77</sup> B. JOUVE, P. BOOTH: *Démocraties métropolitaines*, s. 36—38.

<sup>78</sup> Ibidem, s. 39.



ostateczną krytykę suwerenności narodu i państwa, realizując się w spontanicznych wystąpieniach aktorów odrzucających wszelkie przejawy determinizmu i przymusu instytucjonalnego<sup>79</sup>.

Wartość wysiłków zmierzających do opisanie i sklasyfikowania nowych obliczy współczesnych systemów demokratycznych, mimo ich wielości i braku dostatecznej precyzji, wynika z faktu, że stanowią one próbę wyjścia poza stwierdzenie chaosu. Ciekawym pytaniem wydaje się to na ile — to co Bernard Jouve nazywa modelem *governance* i określa jako nowe formy demokracji — mieści się w pojęciu demokracji jako takiej. Pytanie to może jednocześnie być bezpodstawnym na gruncie antropologii politycznej, jeśli demokrację potraktujemy jako efekt społecznej konstrukcji kulturowej, do czego skłania analiza wyłaniania się modelu przedstawicielskiego w XIX wieku, jako współczesnego modelu demokracji. Zestawiając odnoszące się do tego zagadnienia heurystyczne postulaty Jouve'a i Rosanvallon'a można stwierdzić, że to, co pierwszy określa mianem modelu *governance*, drugi nazywa „kontrdemokracją” będącą następstwem szeroko rozumianej „decentralizacji”. Jednakże, użycie słowa „kontrdemokracja” z naciskiem na pierwszy jego człon, może wskazywać, że dla Rosanvallon'a nowe modele demokracji Jouve'a stanowią w gruncie rzeczy wyjście poza obręb demokracji samej w sobie, kiedy iluzja uczestnictwa „zasłania” dominację racjonalności rynkowej, stanowiącej zaprzeczenie racjonalności demokratycznej<sup>80</sup>. Pewną analogię widać natomiast w określeniach demokracji i suwerenności „negatywnej” Rosanvallon'a, które Jouve nazywa „demokracją kontestującą” i „demokracją radykalną”, aby podkreślić właściwe im zaprzeczenie logiki suwerenności wspartej na modelu państwowej reprezentacji politycznej.

Użycie przez Rosanvallon'a pojęcia „decentralizacji” jako motorycznej siły „kontrdemokracji” jest istotne także w jego pierwotnej warstwie znaczeniowej. Zwraca bowiem uwagę, że procesy odnoszące się do poszukiwania przez obywateli nowych form uczestnictwa politycznego w następstwie zakwestionowania modelu przedstawicielskiego, to proces dokonujący się przede wszystkim w przestrzeni lokalnej. Analogicznie, nowe formy demokratyczne wyróżnione przez Jouve'a, odnoszące się do modeli demokracji korporacyjnej, kontestującej czy radykalnej, znajdują swoją manifestację w krystalizującym się na szczeblu lokalnym, nowym systemie regulacji (*governance*). Pluralizacja procesów decyzyjnych na szczeblu władz samorządowych związana jest więc z jednej strony z dynamiką aktywności nadzorczej obywateli, z drugiej natomiast ze zmianą logiki rozwoju, którego źródłem stają się funkcjonujące w przestrzeni lokalnej podmioty gospodarcze oraz aktorzy powiązani sieciowo z globalną gospodarką i tworzący na szczeblu lokalnym dynamiczne i innowacyjne systemy gospodarcze

<sup>79</sup> Ibidem, s. 39–40.

<sup>80</sup> Zwraca na to uwagę Jadwiga Staniszkis w stwierdzeniu „asymetrii racjonalności”. Zob. J. STANISZKIS: *Władza globalizacji*. Warszawa: Wydaw. Naukowe Scholar, 2003, s. 19.

nie poddające się centralnemu sterowaniu. Aby omawiane wyżej procesy mogły wystąpić potrzebna jest oczywiście pewna masa krytyczna oznaczająca kumulację procesów społecznych w wymiarze jakościowym i ilościowym, którą uzyskują współcześnie przede wszystkim obszary miejskie stając się uprzywilejowanymi przestrzeniami rozwoju „kontrdemokracji”.

Teza głosząca „powrót miast” jako obszarów odgrywających kluczową rolę we współczesnych procesach politycznych i gospodarczych, zdobywa coraz szersze rzesze zwolenników. Wskazuje się najczęściej, że po okresie dominacji państw narodowych, których proces wykształcania się oznaczał absorpcję a nawet monopolizację przywilejów politycznych i gospodarczych rozproszonych wcześniej między liczne podmioty, w tym miasta, dobiega obecnie końca. Słabnięcie doktryny silnego i scentralizowanego państwa narodowego związane było najpierw z pojawieniem się na poziomie europejskim koncepcji Europy Regionów, której miejsce zajmuje stopniowo teza głosząca wzrost znaczenia miast, które w wyniku globalizacji i integracji europejskiej stają się miejscem wymian i koncentracji władzy ekonomicznej<sup>81</sup>. Innym przejawem wzrostu znaczenia miast jest ich wkroczenie na arenę stosunków międzynarodowych, która w tzw. epoce westfalskiej zarezerwowana była wyłącznie dla państw narodowych. Sytuacja ta zaczęła się zmieniać dopiero pod koniec XX wieku wraz z przyjęciem Europejskiej Konwencji Ramowej o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, podpisanej 21 maja 1980 roku, nazywanej w skrócie Konwencją Madrycką oraz Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego uchwalonej przez Radę Europy w Strasburgu 15 października 1985 roku. Innym przejawem stopniowego upodmiotowienia miast w przestrzeni międzynarodowej było pojawienie się pierwszych międzynarodowych organizacji zrzeszających miasta, jak IULA (*International Union of Local Authorities*) czy UTO (*United Towns Organization*), które prócz celów gospodarczych zaczynają sobie stawiać także istotne cele polityczne. Współcześnie miasta rozwijają relacje bilateralne, tworzą sieci współpracy technicznej i politycznej, czego przykładem może być europejska sieć Eurocities oraz są organizatorami wielkich wydarzeń sportowych i artystycznych<sup>82</sup>. Można w tym kontekście odwołać się do Jean-Pierra Gaudina, który stwierdza, że „mniej państwa” oznacza jednocześnie „więcej miast”, szczególnie tych, które stają się operatorami terytorialnej dynamiki rozwoju ekonomicznego i źródłem nowych sił politycznych<sup>83</sup>. Proces ten będzie postępował w związku z rozwojem urbanizacji w skali globalnej, która w XX wieku (szczególnie jego ostatnich 40 latach) odnotowała spektakularny wynik, bowiem liczba ludności miejskiej wzrosła z 220 mln do 2,8 mld mieszkańców. W obecnej chwili już ponad połowa mieszkańców globu żyje na obszarach miejskich, co stanowi około 3,5 mld ludzi.

<sup>81</sup> P. LE GALÈS: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. “Revue française de science politique” 1995, Vol. 45, nr 1, s. 57.

<sup>82</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles*. Paris: Lextenso éditions, 2009, s. 90–97.

<sup>83</sup> J.-P. GAUDIN: *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002, s. 111–115.



Wszystko wskazuje na to, że urbanizacja zachowa swoje tempo, choć zmieni się jej charakter geograficzny. Fenomen ten będzie postępował najszybciej w krajach Afryki i Azji, gdzie występują jeszcze nadwyżki ludności wiejskiej oraz wysoki przyrost naturalny. Według szacunków, w tych częściach świata między rokiem 2000 a 2030 populacja miejska ulegnie podwojeniu, a w roku 2030 80% światowej populacji miejskiej szacowanej na 4,9 mld osób, będzie żyła w Afryce, Azji i Ameryce Południowej<sup>84</sup>. Nie oznacza to zatrzymania procesu urbanizacji w Europie i Ameryce Północnej, ale zdecydowane wyhamowanie jej tempa w związku z osiągniętym już wysokim udziałem ludności miejskiej.

Postawiona teza, zgodnie z którą obszary miejskie stanowią na początku XXI wieku miejsca gwałtownych przemian zjawisk władzy, regulacji, polityki i demokracji, związana jest z faktem, że postępująca na ich obszarach urbanizacja zyskuje wymiar globalny, przekształcając się w zjawisko metropolizacji będącej nośnikiem globalizacji w przestrzeni lokalnej. Poszukując miejsc, w których globalizacja implementuje sobie właściwą racjonalność i relacjonalność, gdzie modyfikuje dotychczasowe stosunki władzy, ich terytorialność oraz prawomocność, należy skupić uwagę przede wszystkim na obszarach metropolitalnych i metropolii. Metropolizacja odnosi się do urbanizacji dokonującej się w warunkach globalizacji, w skutek czego miasta — stając się częścią globalnej sieci — same ulegają głębokim przemianom<sup>85</sup>. Przemiany te mogą prowadzić do wykształcenia się metropolii, które doczekały się wielu mniej lub bardziej precyzyjnych definicji<sup>86</sup>. Ich wielość sprzyja jednak także instrumentalizacji samego pojęcia metropolii, kiedy staje się ono elementem strategii politycznej i narzędziem waloryzacji określonych obszarów. Perspektywa przyjęta w niniejszej książce nie wymaga zagłębiania się w tego rodzaju problemy definicyjne, bowiem zarówno obszary metropolitalne, jak i metropolie będą analizowane przede wszystkim w związku z przemianami stosunków społecznych i ich funkcji, jakie dokonują się na obszarach podlegających metropolizacji. Proponuje się w związku z tym pewne odejścia od restrykcyjnych definicji metropolizacji i metropolii, które można wówczas określić jako „całość zjawisk, dynamik i funkcjonowań, które tworzą miejskość”<sup>87</sup>. Metropolizacja prowadząca do dominacji miejskości niesie za sobą jednocześnie homogenizację i dyferencjację, polaryzację i koncentrację procesów, ludności oraz kapitałów. Wewnętrzna sprzeczność i wielowektorowość metropolizacji jest odzwierciedleniem logiki samej globalizacji i posfordyzmu, a także

<sup>84</sup> M. LUSSAULT: *L'urbain — métropolisé français dans la mondialisation — état des lieux et problématiques*, “Des systèmes spatiaux en perspective — Territoires 2040”. “Revue d'études et de prospective”, DATAR 2011, nr 3, s. 12.

<sup>85</sup> B. JAŁOWIECKI: *Społeczna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Scholar, 2000, s. 15.

<sup>86</sup> Ibidem, s. 20; M. SMĘTKOWSKI, B. JAŁOWIECKI, G. GORZEŁOK: *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*. Raporty i Analizy EUROREG, 1/2009, s. 4.

<sup>87</sup> G. PINSON, M. ROUSSEAU: *Les systèmes métropolitains intégrés. État de lieu et problématique*. “Revue d'études et de prospective”, DATAR 2001, nr 4, s. 29.

przemian technologicznych odnoszących się do transportu i telekomunikacji. Metropolie klasyczne charakteryzowały się gęstością, spójnością, monocentrycznością oraz wyrazistością granic w stosunku do obszarów wiejskich, podczas gdy te współczesne są nieciągłe, policentryczne, pełne luk, penetrujące przestrzeń do niedawna traktowaną jako wiejską<sup>88</sup>. „Mieszkać na wsi, to najbardziej miejska postawa, jaką można dziś sobie tylko wyobrazić”<sup>89</sup>. Mieszkańcy tych neoruralnych obszarów konstruują swoistą wiejską mitologię, funkcjonując w rzeczywistości miejskiej, opanowawszy bardziej niż inni narzędzia komunikacji i mobilności. Metropolizacja w tym ujęciu jest wszędzie tam, gdzie na tereny miejskie oddziałuje globalna urbanizacja, tworząc przestrzeń agregacji i przepływów oraz promieniowania interakcji zwane obszarami metropolitalnymi. Prowadzi to do zrelatywizowania kwestii pułapu, którego osiągnięcie legitymizuje użycie pojęcia metropolii, choć wiadomo, że tylko niektóre z obszarów podlegających metropolizacji będą w pełni zasługiwały na to określenie<sup>90</sup>.

Ze względu na swój charakter obszary metropolitalne są doskonałym miejscem do obserwacji zjawisk właściwych dla tzw. drugiej nowoczesności. Za sprawą globalizacji państwo nie kontroluje już swojego terytorium narodowego, tak jak miało to miejsce w epoce pierwszej nowoczesności. Pojawiają się nowe mechanizmy i zasady regulacji, a pozycja państwa ulega zmianie, bowiem globalny kapitalizm sprawia, że jest ono w większym stopniu zainteresowane konkurencyjnością niż redystrybucją. Miasta przestają być wyłącznie realizatorami państwowych polityk publicznych, a stają się zbiorowymi aktorami podejmującymi strategiczne działania. Dlatego właściwe zrozumienie zachodzących współcześnie procesów społecznych w warunkach globalizacji wymaga wyjścia poza analizy relacji centrum (państwo) i peryferie (władza lokalna), na rzecz spojrzenia horyzontalnego kładącego nacisk na analizę nowych systemów regulacji kształtujących się na obszarach metropolitalnych<sup>91</sup>. Na tych obszarach powstają prototypy tego, czym demokracja stanie się w warunkach globalnego społeczeństwa kapitalistycznego XXI wieku. W związku z powyższym dla niektórych tym, co definiuje współcześnie metropolię, nie jest jej centralność na mapie świata, instytucje czy ludność, ale nowe relacje społeczeństwa obywatelskiego i sfery polityki w obliczu deficytu legitymacji demokratycznej i kształtujących się nowych pluralistycznych form regulacji (*governance*)<sup>92</sup>.

Państwo wyzbywa się swojej materii na rzecz poziomu międzynarodowego, otwierając się na grę międzynarodowych podmiotów i organizacji, ulegając opisywanej już deterytorializacji. Jednocześnie podlega reterytorializacji, waloryzując

<sup>88</sup> Ibidem, s. 30—31.

<sup>89</sup> M. LUSSAULT: *L'urbain — métropolisé français...*, s. 14.

<sup>90</sup> Ibidem, s. 24—25.

<sup>91</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre — périphérie aux régimes urbains*. „Pole Sud” 2010, nr 32, s. 74.

<sup>92</sup> B. JOUVE, P. BOOTH: *Démocraties métropolitaines*, s. 299.

władzę lokalną, zdecydowanie bliższą ponowoczesnym procesom wytwórczości wpisującym się w nowy paradygmat rozwoju, w którym liczy się elastyczność, kreatywność i sieciowość, a więc cechy właściwe specyficznym konstruktom społeczno-politycznym, jakimi są obszary metropolitalne.

Podlegające wzajemnej dialektyce terytorializacja i deterytorializacja zyskują także dodatkowe wymiary. Terytorializacja związana jest również z faktem, że chociaż bliskość przestrzenna została zastąpiona bliskością czasową, a działalność gospodarczą można w zasadzie prowadzić wszędzie, to wybór lokalizacji stał się jeszcze istotniejszy, tyle że czynniki go determinujące uległy modyfikacji. Są to bowiem determinanty, których nie da się komunikować i przesyłać przez sieć, jak chociażby jakość miejsca, jego historia, atrakcyjność kulturalna, ludzie i nasłonecznienie. To, co jest możliwe do załatwienia środkami komunikacji elektronicznej banalizuje się, natomiast znaczenia nabiera to, co wymaga kontaktu bezpośredniego. Francois Ascher nazywa ten fenomen mianem *face to face*. Jeśli działalność można zlokalizować wszędzie, to częściej wybierane będą miejsca, gdzie to *face to face* jest najłatwiejsze<sup>93</sup>. Warunek ten spełniają obszary metropolitalne stanowiące przestrzeń multiplikacji systemów interakcyjnych oraz zjawisk agregacji związanych z koncentracją dużej liczby aktorów i kapitałów na przestrzeni o płynnych i trudno definiowalnych granicach. Owa płynność i nieokreśloność granic obszarów metropolitalnych oznacza jednocześnie ich deterytorializację, gdyż wykraczają one poza dotychczasowe ramy terytoriów administracyjnych, a ich zmienna konfiguracja i mobilność praktycznie uniemożliwia objęcie ich klasycznymi strukturami instytucjonalnymi odnoszącymi się swoim zasięgiem do precyzyjnie wyznaczonego terytorium. Funkcjonowanie obszarów metropolitalnych wiąże się z dekompozycją terytoriów na rzecz „przestrzeni mobilnej”, płynnej, „nieukończonych”, której podstawową cechą jest ruchliwość jej użytkowników i permanentne wyłanianie się nowych miejsc<sup>94</sup>. W sposób naturalny władze miejskie nie ogarniają całości tych relacji i nie kontrolują w pełni ich rezultatów, choć tworząc struktury współpracy międzyterytorialnej, w tym jednostki współpracy międzygminnej, starają się dotrzymać kroku realnym procesom gospodarczym i politycznym. Wyłania się w ten sposób zupełnie nowy system regulacji, w którym władza publiczna jest jednym z wielu aktorów determinujących funkcjonowanie danego obszaru. W tych warunkach wyzwaniem władz miasta nie jest już kontrola inicjatyw prywatnych w mieście, ale selektywna interwencja, a nade wszystko rozwijanie narzędzi i platform umożliwiających negocjacje między partnerami „wytwarzającymi miejskość” w ramach obszaru metropolitalnego<sup>95</sup>. Trudno nie dostrzec analogii między funkcjonowaniem obszarów metropolitalnych w ramach czegoś, co w odwołaniu do Ulricha Becka

<sup>93</sup> F. ASCHER: *Quelques grandes tendances urbaines*. W: *Habitat et villes. L'avenir en jeu*. Red. J.C. DRIANT. Paris: Editions L'Harmattan, 1998, s. 5.

<sup>94</sup> D. RETAILLÉ: *Malaise dans la géographie...*, s. 104–105.

<sup>95</sup> F. ASCHER: *Quelques grandes tendances urbaines...*, s. 6.

można by określić „metagrą w wymiarze lokalnym”, a specyficznymi procesami regulacji występującymi na poziomie globalnym, które opisane zostały w rozdziałach wcześniejszych.

Agregacja instytucji i aktorów biorących udział w metagrze oddala się od formuły weberowskiej, gdyż nie jest efektem dominacji, ale mobilizacji zasobów wokół pewnych idei i projektów będących przedmiotem konsensu elit politycznych i ekonomicznych. Polityka w przestrzeni miasta i obszaru metropolitalnego nie realizuje się poprzez panowanie legalno-racjonalne, czy monopolizację przemocy jako narzędzia agregacji sprzecznych interesów. Jej materializacją jest policentryczny i poliarchiczny system współrzędzenia (*governance*) oznaczający mobilizację grup społecznych, instytucji i aktorów tworzących wspólne projekty i koalicje, aby dostosowywać się do nieustannie zmieniającego się otoczenia ekonomicznego, jakie stanowi globalny system kapitalistyczny<sup>96</sup>. To z tego względu obszary metropolitalne będą w wymiarze empirycznym polem analiz podejmowanych w niniejszej książce zagadnień.

## Wnioski

Podsumowując zawartość tego rozdziału należy stwierdzić, że dotyczy on w gruncie rzeczy wpływu „antyporządku globalnego ładu”, stanowiącego system globalnej regulacji podporządkowany racjonalności rynkowej, na przekształcenia w obrębie władzy politycznej, jej podstawowego nosiciela w postaci państwa, które z kolei jest zasadniczym gwarantem zachodnich systemów demokratycznych. Upraszczając powyższy ciąg myślowy można stwierdzić, że podstawową rozpatrywaną tu kwestią jest przyszłość demokratycznych systemów politycznych w warunkach globalnej metagry, charakteryzującej się asymetrią racjonalności, która uprzywilejowując logikę efektywności i konkurencyjności, „rozlewa się” na względnie autonomiczne dotąd sfery, w tym na pole demokracji. Państwo, które pozostaje w warstwie symbolicznej podstawowym punktem odniesienia traci monopol na kształtowanie procesów społecznych w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym, a polityka rozumiana jako proces agregacji i rozstrzygania sprzeczności wychodzi poza jego mechanizmy instytucjonalne. Wyłania się w ten sposób nowy model państwa postweberowskiego, będącego jednym z wielu aktorów podlegających globalnej metaregulacji, co znacząco podważa jego panowanie, a tym samym legitymację oraz prawomocność procedur demokracji przedstawicielskiej. Skutkuje to zmianą stosunku obywateli do klasycznej formy rządzenia (*government*) oraz spadkiem zaufania do przedstawicieli wyłanianych

---

<sup>96</sup> B. JOUVE: *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier, 2003, s. 43–44.

w wyborach. Obywatele poszukują nowych kanałów politycznej ekspresji i obrony własnych interesów poza klasycznym demokratycznym modelem instytucjonalnym tworząc kontrdemokrację i w sposób niezamierzony przyczyniając się do reprodukcji w wymiarze lokalnym logiki globalnej metagry w postaci nowej formy wielobiegunowego zarządzania (*governance*), niosącej racjonalność globalnego rynku.

Konfrontacja racjonalności i logiki demokracji oraz globalnego kapitalizmu staje się procesem dokonującym się obecnie także na poziomie największych miast i obszarów metropolitalnych. To na tych obszarach podlegających procesom globalnym można zaobserwować infiltrację demokracji przedstawicielskiej przez logikę globalnego kapitalizmu. Jednym z rezultatów tego zjawiska jest pojawienie się praktyk partycypacyjnych i deliberacyjnych, które z jednej strony stanowią próbę obrony systemu demokratycznego, ale z drugiej strony dokonują się przy użyciu racjonalności obcej dotychczasowemu modelowi demokracji przedstawicielskiej. Wskazywana wewnętrzna sprzeczność procesów politycznych przebiegających na obszarach metropolitalnych skutkuje podwójną interpretacją rosnącego nacisku na pluralizację procesów decyzyjnych, przejawiających się w rozwoju narzędzi partycypacji i wykształcaniu się logiki *governance*. Pierwsza interpretacja mówi o reprodukcji globalnego kapitalizmu na poziomie obszarów metropolitalnych. W tym ujęciu włączanie w procesy decyzyjne grup zmarginalizowanych tworzy jedynie iluzję kontroli nad procesami ekonomicznymi, które faktycznie wyrażają się na poziomie globalnym<sup>97</sup>. Z drugiej jednak strony gwałtowne i spontaniczne formy partycypacji, które Rosanvallon zaliczył do podstawowych instrumentów kontrdemokracji, mogą być wyrazem kształtowania się nowej odmiany postaw obywatelskich i próby ocalenia podstaw demokracji jako takiej w postaci politycznej podmiotowości jednostki wyrażającej się w choćby częściowym odrynkowaniu jej egzystencji.

<sup>97</sup> B. JOUVE, P. BOOTH: *Démocraties métropolitaines...*, s. 320.



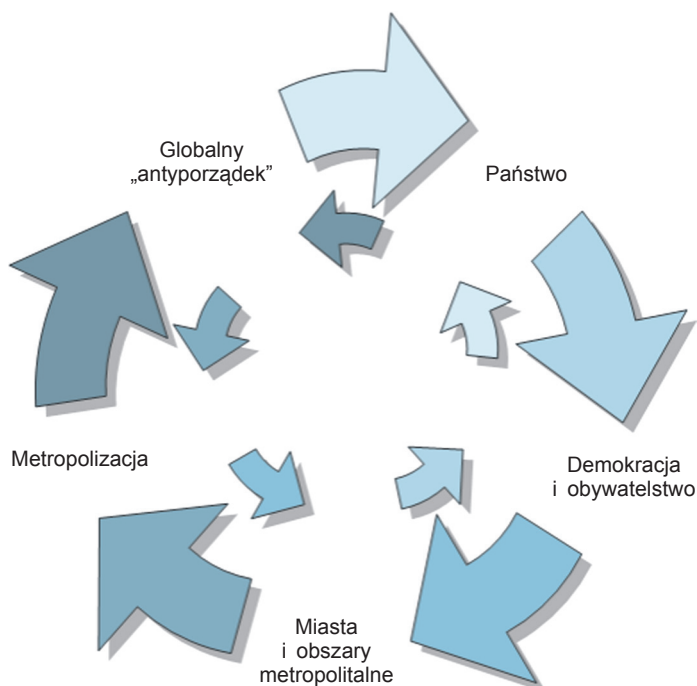
## Rozdział II

### Sformułowanie problematyki badawczej oraz wypracowanie adekwatnego podejścia metodologicznego

Nakreślony w rozdziale pierwszym obraz współczesnej rzeczywistości oraz przekształcenia, jakim ta rzeczywistość podlega wskazują na główne zainteresowania badawcze autora. Chociaż problematyka badawcza została przedstawiona w rozdziale wcześniejszym *implicite*, nadszedł czas, aby wyrazić ją w sposób bardziej syntetyczny oraz wskazać na adekwatne i służące jej rozwiązaniu podejście metodologiczne. W tym ostatnim wypadku należy określić właściwą metodę badawczą względem omawianych zagadnień, aby móc dokonać ich pogłębionej analizy w oparciu o określony empirycznie przedmiot badań i zdefiniowane zjawiska wskaźnikowe traktowane jako zmienne niezależne.

Wskazując na zasadniczy ciąg myślowy w obrębie podejmowanej problematyki badawczej można odwołać się do struktury rozdziału wcześniejszego, w którym podejmowano kolejno następujące zagadnienia, tj. globalny „antyporządek”, jego wpływ na państwo, a tym samym demokrację i ideę obywatelstwa, dla których właściwą przestrzenią obserwacji są obszary metropolitalne podlegające procesom metropolizacji, która stanowi medium dla globalizacji w przestrzeni lokalnej. Proponowany schemat analizy został wyrażony w formie graficznej na poniższej rycinie za pomocą dużych strzałek wskazujących uprzywilejowany przez autora kierunek refleksji (rys. 1). Strzałki mniejszych rozmiarów wskazują możliwość prowadzenia analizy w kierunku przeciwnym, kiedy za punkt wyjścia przyjmie się zmiany zachodzące w aglomeracjach miejskich w następstwie procesów metropolizacji. W każdym jednak wypadku należy pamiętać, że chodzi wyłącznie o porządek refleksji w ramach zdefiniowanej problematyki badawczej, a nie o wyrażenie stanowiska co do jednokierunkowej relacji deterministycznej wymienionych zjawisk, gdyż oznaczałoby to *de facto* zaprzeczenie koncepcji „antyporządku”.





Rys. 1. Schemat porządku myślowego problematyki badawczej

Źródło: Opracowanie własne.

Punktem wyjścia jest stwierdzenie dokonujących się za sprawą globalizacji zmian w obrębie stosunków władczych w społeczeństwie, co w istotny sposób rzutuje na sterowność systemów społecznych. Podstawowe pytanie badawcze, jakie postawiono na tym poziomie odnosi się do charakteru stosunków władzy i wpływu w warunkach globalizacji, poziomu sterowności i narzędzi, za pomocą których owa sterowność w obrębie systemów społecznych jest utrzymywana. Kontekstem tych rozważań są wypracowane już w tym zakresie pewne koncepcje, na które wskazano w rozdziale pierwszym w odwołaniu do takich pojęć, jak: chaos, agregacyjność zjawisk globalnych, metagra, władza rozproszona będąca własnością systemu, asymetria racjonalności czy zaproponowane przez autora pojęcie „globalnego antyporządku”.

Przechodząc z poziomu globalnego na poziom niższy wyłania się państwo, które dotąd było podstawowym gwarantem sterowności systemów społecznych. To państwo ery westfalskiej w czasach określanych jako państwowcentryczne, monopolizowało narzędzia władzy politycznej, będąc podstawowym jej nosicielem. Władza polityczna skupiona w państwie charakteryzowała się racjonalnością procesów biurokratycznych właściwych administracji, silnym umocowaniem terytorialnym wyznaczonym granicami państwa oraz relacyjnością i hierarchicznością

wynikającymi z klarownego podziału na władzę publiczną, a więc rządzących oraz podległych tej władzy, tj. rządzonych. Istotnym pytaniem badawczym pozostaje w tym zakresie wpływ wspomnianego wyżej „globalnego antyporządku” na funkcjonowanie państwa, jego potencjał w dalszym generowaniu porządku i regulacji społecznych oraz ewentualnych strategii obronnych stanowiących próbę dostosowania się do nowych realiów, przejawiających się w zmianie relacji między organami centralnymi a władzą jednostek terytorialnych. W gruncie rzeczy chodzi więc o spojrzenie na ewolucję instytucji państwa jako generatora ładu społecznego, mającego decydujący wpływ na przebieg procesów społecznych na podległym jego władzy obszarze.

Ewentualna zmiana pozycji i substancji państwa może pociągać za sobą głębokie zmiany w funkcjonowaniu systemu demokratycznego, którego państwo jest podstawowym gwarantem. To państwo stoi na straży demokratycznych zasad konstytucyjnych, wyznaczających w społeczeństwie przestrzeń publiczną, chronioną przed bezpośrednim podporządkowaniem rynkowi, w której zapewniana jest równość i wolność obywateli w definiowaniu dobra ogólnego. Model demokracji przedstawicielskiej oparty na mechanizmie reprezentacji politycznej okazał się najbardziej adekwatnym względem nowoczesnego państwa gwarantującego równowagę między demokracją i rynkiem, które wiedzione są przez odmienne racjonalności. W związku z powyższym kolejnym istotnym pytaniem badawczym jest to odnoszące się do funkcjonowania i kondycji demokracji przedstawicielskiej, jej mechanizmów reprezentacji jako źródła legitymizacji władzy politycznej oraz ewentualnych przekształceń w obrębie systemu demokratycznego, następujących za sprawą zmian dokonujących się w dwóch wcześniejszych wymiarach, tj. globalnym i państwowym. Kontekstem poruszanego tu problemu jest zjawisko zdefiniowane jako „kryzys reprezentacji” oraz pojawiające się w jego następstwie oparte na bezpośredniej partycypacji formy ekspresji politycznej obywateli, które określone zostały we wcześniejszym rozdziale jako przejawy „kontrdemokracji”, a więc przekraczania przez obywateli modelu elektoralno-representacyjnego.

Określone wyżej zagadnienia wpisują się w badania, jakie piszacy te słowa prowadzi od ponad dziesięciu lat. W początkowej fazie badania te koncentrowały się na analizie erozji europejskich państw o orientacji społecznej, określanych często mianem *welfare states*. Przedmiotem analiz była pogarszająca się kondycja finansowa państw, które za jeden ze swoich priorytetów przyjęły dbanie o dobrobyt swoich obywateli, gwarantując im relatywnie wysoki poziom odrynkowania ich egzystencji. Realizowane badania odnosiły się także do infiltracji europejskiego modelu społecznego przez nabierające znaczenia od połowy lat 70. idee neoliberalne, których intensywny napływ zbiegł się z postępującymi procesami globalizacji i słabnącą kondycją *welfare states*. Przeprowadzone

analizy wpisywały się w podejście właściwe dla socjologii polityki, ale także dla antropologii polityki, bowiem chodziło o ukazanie w jaki sposób krystalizujący się globalny paradygmat efektywności, w konfrontacji z historycznością konkretnego społeczeństwa i jego specyficznym szkieletem aksjologiczno-normatywnym, przekłada się na zmiany instytucjonalne, polityki publiczne oraz postawy i praktyki aktorów systemu politycznego. Uprzywilejowanym polem empirycznych analiz było państwo francuskie, ze względu na jego silne tradycje historyczne oraz rolę, jaką w jego konstrukcji odegrał republikański egalitaryzm. Poza wymiarem instytucjonalnym analizie poddano toczącą się na przełomie XX i XXI wieku debatę publiczną, która towarzyszyła próbom przeprowadzenia reform w obrębie francuskiego *État-providence*, które podyktowane były dążeniami do dostosowania francuskiego modelu państwowego do imperatywów globalnego rynku. Zwieńczeniem tych prac badawczych była książka pt. *Globalizacja — sprawiedliwość społeczna — efektywność ekonomiczna. Francuskie dylematy*, wydana w 2008 roku<sup>1</sup>.

Obecne zainteresowania badawcze autora uległy poszerzeniu, a ich zakres nie obejmuje już tylko orientacji społecznej państwa, lecz jego konstrukcję jako instytucji społecznej w ogóle, a także przebiegające w nim procesy decyzyjne oraz metamorfozy systemu demokratycznego. Rozszerzenie pola badawczego podyktowane jest dwoma czynnikami. Po pierwsze związane jest to z rozumowaniem indukcyjnym, zakładającym analizę przebiegającą od zagadnień bardziej szczegółowych do zagadnień bardziej ogólnych. Drugim czynnikiem jest ewolucja samego systemu globalnego oraz przyspieszenie procesów globalizacji. Wiele wskazuje bowiem na to, że logika globalnego systemu gospodarczego i towarzyszący mu nowy globalny „antyporządek” nie podważają już wyłącznie zasadności modelu społecznego europejskich państw dobrobytu, ale sięgają znacznie głębiej, infiltrując podstawy państwa, władzy i demokracji, i to często przy użyciu narzędzi z demokracją utożsamianych.

Sformułowana wyżej problematyka badawcza oraz główne pytania badawcze zostaną poddane operacjonalizacji poprzez określenie empirycznie dostępnego przedmiotu badań oraz sformułowanie względem niego szczegółowych pytań badawczych odnoszących się do zjawisk wskaźnikowych, pozwalających na zbliżenie się do odpowiedzi na główne pytania badawcze.

W odniesieniu do zdefiniowanej dotąd problematyki badawczej oraz sformułowanych pytań badawczych, koniecznym jest określenie konkretnej przestrzeni i zachodzących w niej procesów, które będą stanowiły przedmiot badań empirycznych. Zgodnie z przyjętymi w rozdziale wcześniejszym założeniami, przedmiotem prowadzonych analiz będą aglomeracje miejskie podlegające procesom metropolizacji, za sprawą których mogą ulegać przekształceniom w kierunku

---

<sup>1</sup> R. PYKA: *Globalizacja — sprawiedliwość społeczna — efektywność ekonomiczna. Francuskie dylematy*. Katowice: WUŚ, 2008.

obszarów metropolitalnych oraz metropolii. Dodatkowo badania empiryczne skoncentrowane będą na francuskich obszarach miejskich, co z jednej strony wpisuje się w kontynuację dotychczasowych badań autora, ale jednocześnie jest uwarunkowane poważnymi argumentami merytorycznymi wynikającymi ze specyfiki francuskiego społeczeństwa, a w szczególności historyczności jego instytucji państwa oraz demokracji przedstawicielskiej.

Metropolizacja jest oddziaływaniem procesów globalnych na poziomie lokalnym, stanowi więc implementację „antyporządku globalnego ładu”, w konkretnej przestrzeni materialnej i w odniesieniu do dostępnych empirycznemu poznaniu stosunków społecznych. Zatem istotnym pytaniem stanowiącym uszczegółowienie pierwszego ogólnego pytania badawczego jest to odnoszące się do przebiegu procesów metropolizacji w warunkach francuskich i ich wpływu na sterowność funkcjonalnych obszarów miejskich. Metropolizacja może bowiem oznaczać pluralizację i dehierarchizację stosunków władzy w związku z nagromadzeniem przestrzennym dużej liczby heterogenicznych aktorów, których zagregowane działania oznaczające zarówno współpracę, jak i rywalizację oraz ich znaczenie związane z kapitałami jakimi dysponują, mogą wpływać na wyłanianie się specyficznego systemu gwarantującego samowytwarzanie się przestrzeni obszaru metropolitalnego i specyficzną formę jego sterowności, w której rola władzy publicznej ulega zrelatywizowaniu. Istotnym pojęciem, które będzie służyło do analizy tych nowych sieciowych i ulegających dyspersji procesów władczych, będzie pojęcie *governance*, odnoszące się do potencjału „rządności” podlegających metropolizacji obszarów miejskich.

W ten sposób narzuca się niejako uszczegółowienie drugiego głównego pytania badawczego odnoszącego się do zmiany pozycji państwa, czego nie sposób analizować w oderwaniu od towarzyszących temu zjawisku zmian usytuowania władzy lokalnej, procesu decentralizacji oraz upodmiotowienia aglomeracji czy obszarów metropolitalnych. Kluczowe w tym kontekście szczegółowe pytanie badawcze będzie się odnosiło do odpowiedzi francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego na zjawisko metropolizacji. Chodzi więc w szczególności o zweryfikowanie w jaki sposób „globalny antyporządek”, transponowany w wymiarze lokalnym za pośrednictwem procesów metropolizacji, wpływa na strukturę instytucjonalną władzy, z jednej strony w kontekście silnych uwarunkowań społeczno-historycznych tej struktury, z drugiej strony wyłaniających się imperatywów globalnych wymuszających procesy adaptacyjne. Analizie będą poddane zmiany w relacjach między władzą centralną i władzą lokalną oraz wszelkie rozwiązania o różnicowanym stopniu instytucjonalizacji, mające na celu ujęcie i modelowanie oddziałujących procesów metropolizacji. Istotnym przedmiotem zainteresowań badawczych będą reformy struktury terytorialnej, próby utworzenia nowych jednostek samorządowych oraz wszelkiego rodzaju substytuty funkcjonalne tego

rodzaju działań, których celem jest utrzymanie sterowności procesów społecznych w szybko zmieniającym się otoczeniu.

Obszary metropolitalne będą traktowane jako pole badawcze służące analizie nowych relacji władzy i wpływu oraz ich instytucjonalnych przejawów powstających w następstwie zmiany pozycji państwa i oddziaływania procesów metropolizacji. Obszary te mogą w związku z tym stanowić swoiste laboratorium, w którym testowane będą nowe formy i praktyki demokratyczne. Dlatego kolejnym pytaniem szczegółowym, odnoszącym się do trzeciego ogólnego pytania badawczego, będzie to poruszające kwestię przekształceń w obrębie modelu demokracji przedstawicielskiej jako narzędzia służącego generowaniu i legitymizowaniu rozstrzygnięć wobec konkurencyjnych interesów społecznych, pod wpływem postępującej pluralizacji i dehierarchizacji stosunków władzy oraz wykształcania się na obszarach metropolitalnych — obok przedstawicielskiego — nowego, partycypacyjnego modelu decyzyjnego. Istotnym zagadnieniem będzie zbadanie, jak w obrębie dużych aglomeracji miejskich kanalizowany i materializowany jest rosnący potencjał partycypacyjny obywateli, któremu towarzyszy spadek zainteresowania klasycznymi formami uczestnictwa politycznego. Jak przebiegają relacje między mechanizmami reprezentacji i partycypacji? Na ile nowe praktyki współrządzenia (*governance*) zmierzają w kierunku wykształcenia się demokracji partycypacyjnej, a na ile stanowią pewną formę oligarchii, gwarantującej uprawnienie decyzji zapadających poza instytucjami przedstawicielskimi, które mogą sprzyjać interesom kluczowych aktorów globalnej gry interesów? W tym ostatnim wypadku metropolizacja jest traktowana jako narzędzie transpozycji globalnego kapitalizmu na poziom lokalny, którego przekształcenia stanowią w gruncie rzeczy proces jego dostosowywania się do logiki światowego systemu gospodarczego.

Głębszego wyjaśnienia wymaga usytuowanie czasowo-przestrzenne prowadzonych analiz i badań empirycznych. Zgodnie z wcześniejszymi wskazaniem przedmiotem badań będzie społeczeństwo francuskie, który to wybór podyktowany jest dotychczasowymi kierunkami badań autora, ale jednocześnie zdeteminowany jest istotnymi argumentami merytorycznymi, które zostaną obecnie rozwinięte.

Zgodnie z wcześniej sformułowaną problematyką badawczą zasadniczym przedmiotem zainteresowań poznawczych autora jest opisanie i wyjaśnienie przekształceń następujących w obrębie współczesnego państwa, rzutujących na funkcjonowanie systemu demokracji przedstawicielskiej pod wpływem postępującej globalizacji, oddziałującej na przestrzeń państwa i jego struktury lokalne za pośrednictwem procesów metropolizacji. Godne uwagi jest zatem zarówno to, w jaki sposób dochodzi do reprodukcji porządku globalnego i jego logiki w obrębie państwa, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych, ale także, a może przede wszystkim, ukazanie „oporu”, jaki

stawia społeczeństwo i państwo względem coraz silniej determinujących ich sytuację zewnętrznych imperatywów właściwych systemowi globalnemu. Zbadanie wspomnianego „oporu” jest kluczem do zrozumienia ostatecznego kształtu instytucji i rozwiązań normatywnych, które stanowią wyłącznie zewnętrzne przejawy i rezultaty procesu ścierania się specyficznej historyczności danego społeczeństwa z zewnętrznymi względem niego uwarunkowaniami globalnymi. Przeprowadzenie tego rodzaju badań wymaga specyficznego podejścia badawczego, lokującego się na styku dyscyplin socjologii polityki i antropologii polityki. Pojęcie historyczności używane jest tu w znaczeniu, jakie nadał mu Alain Touraine stwierdzając, że „społeczeństwo nie redukuje się do swojego funkcjonowania lub adaptacji do otoczenia; ono samo się wytwarza<sup>2</sup>. To, co społeczne jest wyjaśniane tylko przez to, co społeczne — to znaczy przez własne zasoby społeczeństwa i jego samoświadomość oddziaływania na siebie<sup>3</sup>. Zgodnie z powyższym faktyczne przekształcenia w sposobach funkcjonowania społeczeństwa w wymiarze formalnym, instytucjonalnym oraz normatywnym, stanowią efekt permanentnego napięcia między zewnętrznymi bodźcami, które docierają z jego otoczenia, a jego wewnętrzną konstrukcją i stosunkami, poprzez które to społeczeństwo samo się wytwarza i które katalizują sposób, w jaki te zewnętrzne bodźce oddziałują na jego ostateczny kształt<sup>4</sup>. Przyjęta perspektywa badawcza zbliża się do zaproponowanego przez Niklasa Luhmanna założenia o autopojetyczności ponowoczesnych systemów społecznych, w których wiodącą rolę odgrywają procesy komunikacji determinujące autoreferencyjność i zdolność do samowytwarzania się społeczeństwa. Oznacza to względną zamkniętość systemów społecznych, które reprodukują się poprzez własne wytwory i ich kolejne, nowe rekonfiguracje, w przypadku których środowisko zewnętrzne może mieć wpływ wyłącznie pośredni.<sup>5</sup> Można zatem stwierdzić za Jerzym Szackim, że w przypadku systemów autopojetycznych „bodźce ze świata zewnętrznego docierają do systemu jedynie w tej mierze, w jakiej zostają przetłumaczone na jego wewnętrzny język czy też kod”<sup>6</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe, wybór francuskiego społeczeństwa, jako przedmiotu analiz empirycznych, jest jak najbardziej uzasadniony ze względu na jego niezwykle silną historyczność oraz „opór”, jaki może ono stawiać względem determinantów globalnych, których logika wydaje się być zgoła odmienna od

<sup>2</sup> A. TOURAINE: *Production de la Société*. Paris: Seuil, 1973, s. 60.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 81.

<sup>4</sup> R. PYKA: *Teoria działania i samotworzenia się społeczeństwa jako nowatorski wkład Alaina Touraine’a do współczesnej socjologii francuskiej i światowej*. W: A. TOURAINE: *Samotworzenie się społeczeństwa*. Kraków: NOMOS, 2010, s. 9–28.

<sup>5</sup> N. LUHMANN: *Pojęcie społeczeństwa*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. JASIŃSKA-KANIA, L.M. NIJAKOWSKI, J. SZACKI, M. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa: Scholar, 2006, s. 517; N. LUHMANN: *Systemy społeczne*. Kraków 2007, s. 16.

<sup>6</sup> J. SZACKI: *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: PWN, 2002, s. 938.



norm konstytuujących szkielet aksjologiczny francuskiego społeczeństwa<sup>7</sup>. Wydarzeniem fundamentalnym, źródłem specyficznego, aksjologicznego kręgosłupa tego społeczeństwa, była z całą pewnością rewolucja francuska, której zdobycze w istotny sposób zdeterminowały jego funkcjonowanie. Jednym z istotnych elementów tej normatywnej konstrukcji jest republikański egalitaryzm i stojące na jego straży państwo. Francuski egalitaryzm przejawia się w braku akceptacji dla rażących nierówności społecznych, któremu jednocześnie towarzyszy przekonanie o tym, iż wspólnota, która oznacza republikę, powinna traktować swoich obywateli w sposób równy, bez względu na ich sytuację wyjściową, co paradoksalnie może prowadzić do sytuacji postrzeganych jako niesprawiedliwe. Przykładem może być hojna francuska polityka prorodzinna, która przewiduje wysokie świadczenia pieniężne, do których prawo mają wszyscy obywatele bez względu na sytuację materialną. Ciekawą ilustracją konfrontacji francuskiego egalitaryzmu (*égalité*) z ideami właściwymi dla neoliberalizmu były trudności w przeniknięciu francuskiego dyskursu publicznego koncepcją ekwityzmu (*équité*) o rawlsowskim rodowodzie, który w miejsce egalitaryzmu implementuje sprawiedliwość, rozumianą jako słuszość i dopuszcza praktyki właściwe dla tzw. dyskryminacji pozytywnej<sup>8</sup>. Kolejną specyficzną cechą francuskiego społeczeństwa jest niezwykle silna pozycja instytucji państwa, które od czasów rewolucji francuskiej odgrywa rolę głównego organizatora życia społecznego, jest gwarantem republikańskiego egalitaryzmu i jednocześnie zarządcą społecznej solidarności, co przejawia się w rozwiniętych przez nie funkcjach socjalnych. W praktyce oznaczało to silny centralizm państwowy oraz pewną podejrzliwość względem ciał pośredniczących między obywatelami a republiką. Nie powinno w tym kontekście dziwić, że reformy decentralizacji pojawiły się we Francji dopiero na początku lat 80. Silna pozycja państwa republikańskiego związana jest także ze specyficzną koncepcją narodu, która ma charakter polityczny i woluntarystyczny, w związku z czym państwo i naród spojone są nierozzerwalną więzią, co powoduje, że osłabienie państwa może prowadzić do kryzysu tożsamości narodowej i obywatelskiej<sup>9</sup>. Centralizm francuskiego państwa należy zrelatywizować w związku z kolejną specyficzną cechą tego społeczeństwa, jaką jest silne społeczne umocowanie od czasów rewolucji systemu przedstawicielskiego, który stanowi współcześnie podstawę systemu demokratycznego. W praktyce przekłada się to na silne przywiązanie do instytucji „demokratycznego reprezentanta” (*élu*), jego autorytet i znaczenie, które związane jest także z szeroką praktyką łączenia mandatów przedstawicielskich różnego szczebla. W ten sposób demokratyczni reprezentanci będący często jednocześnie merami miasta, radnymi departamentu czy

<sup>7</sup> Por. R. PYKA: *Wpływ egalitaryzmu na dyskurs publiczny we Francji (w kontekście jego infiltracji przez idee liberalne)*. W: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*. Red. J. Wódz. Katowice: WUŚ, 2009, s. 38–55.

<sup>8</sup> R. PYKA: *Globalizacja — sprawiedliwość społeczna — efektywność ekonomiczna...*, s. 71–79.

<sup>9</sup> *Ibidem*, s. 59–64.



senatorami, w zasadzie zmonopolizowali możliwość reprezentowania interesów swoich wyborców i konstruowania pojęcia dobra wspólnego, co może oznaczać trudności w implementowaniu w warunkach francuskich partycypacyjnych form uczestnictwa politycznego<sup>10</sup>.

Wymienione wyżej cechy francuskiego społeczeństwa przesądzające o jego silnej historyczności, wydają się być w niewielkim stopniu kompatybilne z wyłaniającym się na początku XXI wieku „globalnym antyporządkiem” wywierającym coraz silniejszą presję na państwo w jego dotychczasowej konstrukcji. W tym względzie obserwacja przemian dokonujących się w warunkach społeczeństwa i państwa francuskiego sprawia wrażenie szczególnie zasadnej i interesującej.

Wskazując na ramy czasowe podejmowanej analizy należy stwierdzić, że jest ona precyzyjnie domknięta tylko jednostronnie. Chociaż same badania empiryczne z zastosowaniem metody wywiadu zostały przeprowadzone w 2010 roku, tuż przed wprowadzeniem we Francji reformy terytorialnej, to poruszane w ich trakcie kwestie dotyczyły także uwarunkowań historycznych współczesnych przekształceń francuskiego państwa oraz jego systemu lokalnego. W tym sensie krańcowym historycznym punktem zainteresowań badawczych była wspomniana już rewolucja francuska, jako fundament założycielski nowoczesnego francuskiego społeczeństwa. Istotną cezurą czasową był także rok 1966, kiedy utworzono we Francji pierwsze wspólnoty miejskie, stanowiące przejaw postępujących w społeczeństwie francuskim procesów urbanizacji. Kolejnym istotnym momentem historycznym stanowiącym podstawę analiz był początek lat osiemdziesiątych XX wieku i przeprowadzone wówczas we Francji reformy decentralizacji. Niemniej jednak okresem, na którym przede wszystkim skoncentrowano wysiłki badawcze była pierwsza dekada XXI wieku, kiedy problematyka metropolizacji, jako przejaw wyzwań globalnych, zaczęła znajdować odzwierciedlenie w dyskursie publicznym i próbach przyjęcia nowych rozwiązań instytucjonalnych. Okres ten otwiera reforma Chevènement z 1999 roku oraz prowadzona w jej następstwie debata, a zamyka go kolejna reforma terytorialna z 2010 roku, której zadaniem miało być dostosowanie francuskiego państwa i jego struktury terytorialnej do wyzwań globalnych.

Nadszedł czas na określenie właściwego podejścia badawczego oraz metod badawczych, których zastosowanie pozwoli na udzielenie odpowiedzi na postawione wcześniej pytania. Ze względu na specyfikę problemu badawczego najdogodniejszą perspektywą analizy wydaje się ta znajdująca się na granicy łączącej socjologię polityki oraz antropologię polityki. Zastosowanie podejścia właściwego wyłącznie dla politologii okazuje się w tym wypadku nieadekwatne. W realizowanych badaniach nie chodzi bowiem o analizy wyłącznie teoretyczne o charakterze ogólnym, odnoszące się do teorii polityki, systemów politycznych

---

<sup>10</sup> R. PYKA: *Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego*. „Prawo i polityka” 2010, nr 1 (2), s. 75–95.

czy teorii stosunków międzynarodowych. Zastosowanie podejścia normatywno-instytucjonalnego, w którym analiza koncentruje się na strukturach formalnych, procedurach i prawie, nie pozwoli na zbliżenie się do fenomenów stanowiących przedmiot zainteresowań badawczych. Każda uszczegółowiona analiza, zakładająca podejście empiryczne pozwalające na zbadanie zjawisk dostępnych bezpośredniemu poznaniu wymaga uwzględnienia cech konkretnego społeczeństwa<sup>11</sup>. Kluczowe pytania badawcze odnoszą się w warstwie teoretycznej do zmian w zakresie sterowności współczesnych społeczeństw pod wpływem procesów globalnych oddziałujących na stosunki władcze, państwo i demokrację. Jednak uzyskanie odpowiedzi na te pytania wymaga zbadania realnych procesów i przekształceń dokonujących się w konkretnej wspólnocie politycznej. Tylko wówczas możliwe będzie uchwycenie przebiegu transformacji oraz zbadanie inferencji następujących między determinantami globalnymi a wartościami, normami i innymi składowymi historyczności danego społeczeństwa, których agregacja przesądza o procesie, w którym społeczeństwo to samo się wytwarza. Nie należy jednak także zakładać, że sama analiza warstwy aksjologiczno-normatywnej pozwoli na dogłębne wyjaśnienie rzeczywistości, bowiem „życie z rzadka tylko pozwala na zachowania odwzorowujące modele normatywne. A więc ani sama analiza społeczna czy analiza kulturowa zachowań politycznych nie wystarcza do zrozumienia istoty polityki, ani sama analiza normatywno-instytucjonalna nie pozwala na zrozumienie ludzkich zachowań”<sup>12</sup>.

Z tego względu ugruntowany paradygmat politologii, o którym pisze Bohdan Szklarski, charakteryzujący się materializmem zdominowanym przez „instytucje, prawa, partie, związki zawodowe, wybory, interesy, ideologie”, wydaje się tylko częściowo użyteczny przy analizie współczesnych zjawisk władzy i polityki<sup>13</sup>. Konieczność zastosowania podejścia właściwego dla socjologii polityki i antropologii polityki, wynika z wniosków z pierwszego teoretycznego rozdziału tej książki. Zjawisk władczych oraz stosunków politycznych nie da się zbadać ograniczając się do analizy instytucji państwa. Oba te fenomeny wyzwoliły się z więzów instytucjonalnych państwa narodowego, co oznacza konieczność szerszego spojrzenia na władzę poza jej ujęciem prawnonormatywnym. Pojawiają się nowe formy władzy, w tym „dialog ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim” mający miejsce, kiedy szerszy zbiór aktorów uczestniczy w podejmowaniu decyzji władczych<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> J. WÓDZ: *Nowe szanse antropologii polityki*. „Prawo i polityka” 2009, nr 1 (2), s. 39.

<sup>12</sup> J. WÓDZ: *Pożytki z refleksji z zakresu socjologii polityki i antropologii polityki — zamiast wstępu*. W: *O pożytkach z badań z dziedziny socjologii i antropologii polityki. Próby refleksji*. Red. J. WÓDZ. Katowice: WUŚ, 2012, s. 8.

<sup>13</sup> B. SZKLARSKI: *W poszukiwaniu współczesnych powinowactw antropologii i polityki*. W: *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce. Szkice z antropologii polityki*. Red. B. SZKLARSKI. Warszawa: Scholar, 2008, s. 7.

<sup>14</sup> J. WÓDZ: *Pożytki z refleksji z zakresu socjologii polityki i antropologii polityki...*, s. 12.

Zdecydowanie bardziej użytecznym podejściem badawczym jest to oferowane przez socjologię polityki, przy jednoczesnej świadomości ograniczeń wynikających z posługiwania się wyłącznie ilościowymi badaniami sondażowymi. Prowadzenie badań ilościowych przy użyciu narzędzi o wysokim stopniu standaryzacji pozwala na uzyskiwanie danych porównywalnych oraz dających się przedstawić przy użyciu wartości liczbowych, co może wpływać na przekonanie o niemal automatycznym spełnieniu kryterium „naukowości” uzyskiwanych wyników. Badania te mogą jednak posiadać dwa istotne mankamenty, które nabierają szczególnego znaczenia w warunkach polskich. Po pierwsze pojawia się problem ich rzetelności w sytuacji, w której realizowane są często na zamówienie konkretnych podmiotów, mediów, partii politycznych czy organizacji i mogą być realizowane wedle z góry przyjętych założeń, szczególnie kiedy ich realizacji podejmują się prywatne firmy badawcze walczące o utrzymanie się na rynku. Drugi problem, rzutujący także w istotny sposób na kwestię rzetelności uzyskiwanych wyników w ogólnopolskich badaniach sondażowych związany jest z czymś, co Jacek Wódz określa mianem „misyjności” badań na gruncie politologii. Owa „misyjność” związana jest z jednej strony z głęboką centralizacją polskiego państwa i polityki oraz dążeniem do scalania społeczeństwa polskiego wokół idei nowoczesnego państwa, w czym bardzo pomocne mogą być ogólnopolskie ilościowe badania sondażowe operujące obrazem „uśrednionego Polaka” i przedstawiające społeczeństwo polskie jako twór wysoce homogeniczny. Podejście to nie pozwala zbadać dokonujących się procesów różnicowania, wynikających z opisywanych wcześniej zjawisk wykraczania polityki poza instytucje państwa<sup>15</sup>. Bohdan Szklarski wiąże powyższe kwestie z fenomenem „dematerializacji polityki”, który wpływa na poszerzenie zainteresowań badawczych o społeczne i kulturowe uwarunkowania instytucji, procedur i zachowań politycznych. W tym ujęciu „rozdział dóbr jest równie ważny jak satysfakcja płynąca z uznania w oczach innych graczy czy samo zamanifestowanie swojej obecności w sferze publicznej i wprowadzenie do dyskursu publicznego nowych pojęć i problemów”<sup>16</sup>.

Nie sposób w związku z tym współcześnie analizować stosunki właściwe władzy i polityce, ograniczając się do studiów nad instytucją państwa, kiedy agenda problemów i kwestii politycznych uległa gwałtownemu poszerzeniu, m.in. o kwestie związane z szeroko pojętą tożsamością jednostki w wymiarze etnicznym, religijnym czy seksualnym, natomiast liczba i zróżnicowanie niepaństwowych aktorów tych stosunków gwałtownie się zwiększyła. W związku z powyższym autonomia polityki przypomina iluzję, której źródłem jest podział na dyscypliny naukowe zabiegające o własną rację bytu poprzez ochronę swojego pola badawczego. Tymczasem zrozumienie dzisiejszych zjawisk politycznych i procesów władczych wymaga spojrzenia „od dołu”, gdzie wyłaniają się „władze

<sup>15</sup> J. WÓDZ: *Nowe szanse antropologii polityki...*, s. 40–42.

<sup>16</sup> B. SZKLARSKI: *W poszukiwaniu współczesnych powinowactw antropologii i polityki...*, s. 8.

alternatywne” o różnorodnej proveniencji, przez co utrzymywanie ostrych podziałów między sferą polityki, ekonomii i kultury traci sens w obliczu wyłaniania się fenomenu „władzy rozproszonej”<sup>17</sup>. Prowadzi to do stwierdzenia, iż „polityka uprawiana przez ludzi w warunkach demokratycznych odzwierciedla ich głębokie pokłady kulturowe. Te pokłady to wynik trwania wartości, nawet jeśli w wielu powierzchownych deklaracjach (na przykład tych uchwytnych w badaniach typu sondażowego) nie są one zauważalne”<sup>18</sup>.

Zrozumienie przekształceń dokonujących się w przestrzeni polityki i władzy, których zamkniętym bastionem przez pewien czas pozostawało państwo narodowe i jego struktury instytucjonalne, wymaga zagłębienia się w świat kulturowych aktów i zbiorowości, które w swoich praktykach wytwarzają współczesną przestrzeń polityczną. Zbadanie nowych miejsc, w których lokuje się władza, gdzie krystalizują się nowe tożsamości oraz formy reprezentacji obywateli, modyfikując ich tożsamość narodową i obywatelską, wymaga spojrzenia jakościowego i lokalnego, bowiem jak wskazywano, to właśnie poziom lokalny, a obszary metropolitalne w szczególności, stanowią najdogodniejsze miejsce przeprowadzania tego rodzaju analiz. Wyższość podejścia socjologicznego w stosunku do podejścia politologicznego wynika w tym przypadku z umiejętności wzięcia pod uwagę prócz zmiennych formalno-instytucjonalnych, także zmiennych kulturowo-aksjologicznych. Jest to szczególnie istotne, kiedy w toku analizy zachowań politycznych „pierwiastek racjonalny odgrywa mniejszą rolę niż czynniki aksjologiczne oraz potrzeba potwierdzania przynależności i okazania lojalności wobec grupy”<sup>19</sup>. Jednakże znacznie szersze możliwości poznawcze otwierają się ze sprzężenia podejścia socjologicznego z tym właściwym antropologii polityki, dzięki czemu udaje się pokonać mankamenty będące następstwem ograniczania się do podejścia ilościowego, o czym była mowa wcześniej.

Przeprowadzone przez autora badania posiadają w warstwie metodologicznej istotny komponent antropologiczny, który wymaga nieco szerszego omówienia. Klasyczne badania antropologiczne miały niemal zawsze wymiar badań terenowych, prowadzonych na w miarę zamkniętych, często egzotycznych zbiorowościach celem uchwycenia i zrozumienia ich specyficznej rzeczywistości kulturowej i społecznej. Prowadzone przez autora badania korzystają z tych doświadczeń w stopniu, w jakim zbadanie ogólnych procesów przekształceń odnoszących się do zjawiska władzy, państwa i demokracji pod wpływem procesów globalnych,

---

<sup>17</sup> A. HOROLETS: *Przedmiot i metoda antropologii polityki: przypadek antropologii Unii Europejskiej*. W: *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce. Szkice z antropologii polityki*. Red. B. SZKLARSKI. Warszawa: Scholar, 2008, s. 16–17.

<sup>18</sup> J. WÓDZ: *Dlaczego antropologia polityki? Zamiast wprowadzenia*. W: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*. Red. J. WÓDZ. Katowice: WUŚ, 2009, s. 9.

<sup>19</sup> A. POPŁAWSKA: *Podjęcie antropologiczne a metody historyczne i socjologiczne na terenie nauk politycznych*. W: *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce. Szkice z antropologii polityki*. Red. B. SZKLARSKI. Warszawa: Scholar, 2008, s. 35.

wymaga współcześnie spojrzenia od strony konkretnych i ulokowanych w określonej przestrzeni historycznej i kulturowej zbiorowości. Dzięki temu podejmowane analizy nie zatrzymują się na poziome rozważań czysto teoretycznych, lecz zyskują wymiar empiryczny, umożliwiając dotarcie do głębokiego sensu, jaki te przekształcenia przyjmują dla aktorów, którzy im podlegają i współtworzą je jednocześnie, nadając stosunkom politycznym zmieniony kształt znajdujący wyraz w konkretnych, nowych rozwiązaniach instytucjonalnych. Prezentowane podejście wpisuje się w perspektywę właściwą dla antropologii polityki. Można więc stwierdzić za Marckiem Abélèssem, że chodzi o „uchwycenie procesu władczego w jego zakorzenieniu w kompleksie, gdzie miesza się społeczeństwo i kultura, dzięki czemu jesteśmy w stanie lepiej pojąć politykę, nie jako sferę odrębną, ale jako krystalizację działań modelowanych przez pewną kulturę, która koduje w sobie właściwy sposób zachowania ludzkie”<sup>20</sup>. Tym samym antropologia polityki pozwala na zrozumienie wyłaniania się i samoafirmacji władzy w konkretnych uwarunkowaniach społecznych i choć podejście to kiedyś wykorzystywane było w badaniu tzw. społeczeństw prymitywnych, dziś okazuje się niezwykle cennym, kiedy władza i polityka „rozlewając się” poza państwo, przenoszą się na pola dopiero rozpoznawane.

Antropologia polityki u swych początków stanowiła przede wszystkim naukę porównawczą modeli organizacji politycznej. Przedmiotem jej zainteresowań było pochodzenie instytucji państwa oraz ukazanie kulturowych i historycznych uwarunkowań organizacji politycznej i władzy. Szczególnie interesujące z perspektywy zagadnień podejmowanych w tej książce są klasyczne badania antropologiczne odnoszące się do fenomenu tzw. „społeczeństw bez państwa”. Chodzi w tym wypadku o społeczeństwa funkcjonujące bez najwyższej instancji hierarchicznej, a posługujące się „uporządkowaną anarchią”. Realizowane badania dotyczyły między innymi społeczeństw afrykańskich, gdzie — obok tych wyposażonych w państwo — istniały „społeczeństwa segmentowe, w których regulacja nie jest gwarantowana organizacją administracyjną, prawną i militarną, ale przez całość relacji między segmentami zdefiniowanymi poprzez lokalność i afiliację”<sup>21</sup>. Analizowanie stosunków społecznych, dzięki którym określone zbiorowości zachowują sterowność i stan względnej równowagi, w przypadku których państwo jest tylko jedną z możliwych form organizacyjnych, skutkiem a nie przyczyną określonych uwarunkowań antropologicznych, jest niezwykle interesujące dla analizy zjawisk współczesnych, w których państwo nie może być centralnym punktem odniesienia, a stanowić może co najwyżej jedną ze zmiennych zależnych. Podstawowe pytanie badawcze postawione przez autora dotyczy „charakteru stosunków władzy i wpływu w warunkach globalizacji, poziomu sterowności i narzędzi, za pomocą

<sup>20</sup> M. ABÉLÈS: *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990, s. 99.

<sup>21</sup> *Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie politique*. Red. P. BONET, M. IZARD. Paris: PUF, 1991, s. 580.

których owa sterowność w obrębie systemów społecznych jest utrzymywana”. Jest to w gruncie rzeczy pytanie bardzo zbliżone do tego, jakie formułowali antropologowie badający tzw. społeczeństwa prymitywne, poszukując w nich funkcjonalnych substytutów państwa, gwarantujących sterowność i spójność zbiorowości nieodwołującej się do instrumentu władzy opartego na zmonopolizowaniu przymusu. Zrozumienie procesów władczych i sterowności współczesnych społeczeństw podlegających procesom globalnym oddziałującym na państwo i przedstawicielski model demokracji wymaga analogicznego podejścia badawczego. Antyporządek globalnego ładu stanowiący specyficzny system władczy, reprodukowany lokalnie na obszarach metropolitalnych poprzez model *governance*, stanowi specyficzną przestrzeń regulacji „bez państwa”, a więc bez dominacji władzy hierarchicznej i relacyjnej, jaką zdefiniował w klasycznym jej modelu Max Weber. W związku z powyższym, zgłębienie zjawiska władzy traktowanej jako własność systemu globalnego wymaga wyjścia poza perspektywę państwa i spojrzenia od strony tych regulatorów, które ponad państwem przesądzają o dokonywanych rozstrzygnięciach, autoregulacji i samowytwarzaniu się społeczeństwa, a więc między innymi na kulturowych komponentach jego historyczności.

Zastosowanie podejścia właściwego dla antropologii polityki oznacza koncentrację na procesach i narzędziach władzy stanowiących treść instytucji publicznych oraz na reprezentacjach wskazujących miejsca i formy, w jakich realizuje się polityka w społeczeństwie. Podejście antropologiczne obejmuje trzy podstawowe wymiary. Są nimi władza, w tym dostęp do niej i jej wykonywanie, terytorium i związane z nim identyfikacje i podziały oraz reprezentacje i praktyki, które kształtują przestrzeń publiczną<sup>22</sup>. Podejmowane w niniejszej pracy zagadnienia dotyczą w przeważającej większości wymiaru pierwszego odnoszącego się do zjawiska władzy i jej współczesnych konfiguracji, ze wszystkimi tego konsekwencjami dla funkcjonującej dotąd instytucji państwa i przedstawicielskiego modelu demokracji.

Na podstawie powyższych rozważań przyjmuje się, że zastosowanie adekwatnego podejścia metodologicznego we wprowadzonych przez autora badaniach wymaga zastosowania — zmodyfikowanego o komponent antropologiczny — podejścia socjologicznego. Oznacza to zastosowanie podejścia jakościowego, pozwalającego na wniknięcie w przestrzeń kultury, a tym samym znaczeń i sensu, jakie określonym działaniom i procesom nadają uczestniczący w nich aktorzy. Przyjęcie spojrzenia mieszczącego się między socjologią polityki a antropologią polityki, pozwala także na uniknięcie oskarżenia o uprawianie socjologizmu i tego, co Anthony Giddens nazywa „metodologicznym nacjonalizmem socjologii”, który może istotnie utrudniać prowadzenie badań w skali ponadnarodowej<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> M. ABÉLÈS: *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990, s. 94—95.

<sup>23</sup> A. POPŁAWSKA: *Podejście antropologiczne a metody historyczne i socjologiczne na terenie nauk politycznych*, s. 33.



Zmierzając w kierunku precyzyjnego określenia zastosowanych w badaniach metod, a w dalszej kolejności technik zbierania i analizy danych, można się odwołać do Georges'a Balandiera, który dokonał przeglądu metod oraz podejść w badaniach z dziedziny antropologii polityki. Pośród wymienionych przez niego podejść: genetycznego, funkcjonalnego, typologicznego, terminologicznego, strukturalistycznego oraz dynamicznego, to ostatnie prezentuje się jako najbardziej adekwatne względem zainteresowań badawczych autora.

W odróżnieniu od pozostałych podejść koncentrujących się na równowadze strukturalnej, uniformizacjach kulturowych i formach solidarności, podejście dynamiczne kładzie nacisk na aktywność i możliwą kontrydiktoryjność procesów społecznych zakładając permanentne współwystępowanie konfliktowości i rywalizacji oraz norm i rytuałów, których wzajemna dialektyka przesądza o dynamice i transformacji, którym nieustannie podlega społeczeństwo. Wczesne badania wpisujące się w to podejście koncentrowały się na społeczeństwach afrykańskich oraz występujących w nich powszechnie rebeliach. Widziane z tej perspektywy rebelie, którym towarzyszy jednocześnie silna rytualizacja życia społecznego i politycznego, uznane zostały za mechanizm wyrażania i przekraczania ujawniających się w społeczeństwie konfliktów, dzięki czemu zapewnione jest trwanie, transformacja i adaptacja systemu społecznego<sup>24</sup>. Spojrzenie to wydaje się użyteczne względem wyłaniającego się współcześnie antyporządku globalnego ładu, którego cechą konstytutywną są zmienność i dynamizm, rywalizacje i konfliktowość oraz nieustanne poszukiwanie i odtwarzanie porządku, po to aby za chwilę ponownie został on zakwestionowany, w sytuacji braku zinstytucjonalizowanych form kanalizowania i rozstrzygania konfliktów w skali globalnej. Społeczeństwa w swej konstrukcji normatywno-aksjologicznej oraz państwa stanowiące ich instytucjonalny wyraz są elementami stabilizującymi, będąc jednocześnie źródłem oporu wobec narzucanej im logiki globalnej metagry. Zrozumienie współczesnych zjawisk władzy i polityki, ich nowych manifestacji oraz przekształceń w strukturze instytucjonalnej wymaga skupienia się na tym właśnie dynamicznym procesie ścierania się logiki systemu globalnego z przestrzenią normatywną społeczeństw zrytualizowaną w praktykach i instytucjach.

Zmierzanie się z tego rodzaju problemem badawczym zakładającym zdolność uchwycenia procesu konfrontacji danego społeczeństwa w zakresie występujących w nim stosunków władzy, dominacji i wpływu, z narzucaną przez system światowy racjonalnością globalnej metagry, wymaga zagłębienia się w fundamenty kulturowe tego społeczeństwa, zapisane w konkretnych praktykach i rozwiązaniach instytucjonalnych. Zastosowanie w tym wypadku badań ilościowych na dużej próbie reprezentatywnej, z powodów już przedstawianych, wydaje się bezużyteczne. Chodzi bowiem o zjawiska i postawy ukryte pod powierzchnią codziennych praktyk społecznych, które choć warunkują te ostatnie, tylko rzadko

<sup>24</sup> G. BALANDIER: *Anthropologie politique*. Paris: Quadrige/PUF, 1967, s. 18–25.



są uświadamiane. Źródłem bezpośrednich danych empirycznych w tym zakresie mogą być relacje osób bezpośrednio lub pośrednio w te procesy zaangażowanych, zdolnych do przeprowadzania autoanalizy lub już podejmujących nad nimi pewną refleksję z racji własnych zainteresowań lub wykonywanych funkcji. Istotne z punktu widzenia zbliżenia się do odpowiedzi na postawione pytania badawcze może być wreszcie przeprowadzenie analizy odpowiednich dokumentów, ukazujących toczzone debaty, negocjowane rozwiązania oraz akty prawne stanowiące ich rezultat, w których uwidacznia się praca, jaką społeczeństwo wykonuje nad sobą samym<sup>25</sup> w procesie samowytwarzania się przebiegającym w określonych uwarunkowaniach, które także stanowią jego wytwór na wyższym poziomie.

Biorąc pod uwagę metody antropologii polityki, jakie wymienia Anna Pawłowska<sup>26</sup>, w tym metodę etnograficzną, metodę obserwacji, ze szczególnym uwzględnieniem długotrwałej obserwacji uczestniczącej, analizę dyskursu, wywiady czy analizę dokumentów, dwie ostatnie metody wydają się szczególnie interesujące na gruncie badań autora, a dodatkowo pozostają w zgodności z podejściem właściwym dla socjologii polityki. Dzięki ich zastosowaniu możliwe jest wskazanie na „nieskończoną różnorodność form władzy i dominacji, jednocześnie dążąc do znalezienia uniwersalnych sposobów jej demistyfikacji i oporu”<sup>27</sup>. W związku z powyższym, spośród wymienionych metod autor zdecydował się na zastosowanie metody wywiadu, w tym techniki pogłębionych i zogniskowanych wywiadów swobodnych z tzw. ekspertami oraz metody analizy dokumentów.

Zastosowanie wywiadu jakościowego związane jest z koniecznością wniknięcia w świadomość aktorów i ukrytych w niej głębokich pokładów normatywnych będących źródłem specyficznych przedstawień rzeczywistości, które wpływają na jej ocenę i determinują specyficzny dyskurs oraz działania aktorów. Zastosowanie techniki pogłębionego i zogniskowanego wywiadu swobodnego wynika także z właściwości samych respondentów, którzy — będąc w większości aktorami procesów stanowiących przedmiot badań — występują w roli ekspertów. Z założenia wiedzą bowiem więcej na temat podejmowanych w badaniach zagadnień, niż sam badacz, który występuje w roli uczącego się. Przesądza to o zastosowaniu podejścia jakościowego oraz technik o niskim stopniu standaryzacji<sup>28</sup>. Posłużenie się techniką standaryzowanego wywiadu kwestionariuszowego mogłoby oznaczać pominięcie istotnych z punktu widzenia rozwiązania problematyki badawczej danych. Niezwykle trudne byłoby także przygotowanie właściwego narzędzia ba-

<sup>25</sup> Nawiązanie do słów Alaina TOURAINE’A. Por. R. PYKA: *Teoria działania i samotworzenia się społeczeństwa jako nowatorski wkład Alaina Touraine’a do współczesnej socjologii francuskiej i światowej*. W: A. TOURAINE. *Samotworzenie się społeczeństwa*. Kraków: NOMOS, 2010, s. 17.

<sup>26</sup> A. POPŁAWSKA: *Podjęcie antropologiczne a metody historyczne i socjologiczne na terenie nauk politycznych*, s. 19.

<sup>27</sup> Ibidem.

<sup>28</sup> Szerzej na temat wywiadów jakościowych pisze Krzysztof KONECKI. Por. K. KONECKI: *Studia z metodologii badań jakościowych*. Warszawa: PWN, 2000, s. 169—174.

dawczego, w którym powinny się znaleźć odniesienia do wszystkich potencjalnie ważnych dla problematyki badawczej zagadnień. Tymczasem trudno oczekiwać od badacza tego rodzaju wiedzy na etapie przygotowywania badań. Dlatego badacz będzie się posilkował jedynie ogólną dyspozycją do wywiadu, stanowiącą wykaz pytań i zagadnień odnoszących się do podejmowanej problematyki badawczej, która pozwoli mu kierować rozmową i pogłębiać istotne dla badań kwestie, pozostawiając każdorazowo swobodę respondentowi w konstruowaniu jego wypowiedzi.

Analiza dokumentów z elementami analizy treści stanowi drugą z zastosowanych przez autora metod badawczych. Zgodnie z wcześniejszymi wskazaniem badaczowi chodziło o dotarcie do dokumentów, w których treści ukryte są określone interpretacje rzeczywistości, jej oceny oraz formułowane są postulaty przeprowadzania zmian. Przedmiotem zainteresowań badawczych były w związku z tym przede wszystkim dokumenty zbierane w sposób systematyczny, stanowiące z jednej strony dokumenty o charakterze naukowym, ale także dokumenty oficjalne<sup>29</sup>. Pierwszą grupę dokumentów poddawanych analizie badacza stanowiły teksty naukowe, artykuły i publikacje zwarte odnoszące się bezpośrednio do problematyki badawczej. W toku badań teksty te były z jednej strony traktowane jako źródło wiedzy naukowej na temat podejmowanych zagadnień, ale ich dodatkowa wartość badawcza wynikała także z ujawnianej w nich orientacji autorów, konstruujących określoną interpretację rzeczywistości uwarunkowaną specyficznym kontekstem kulturowym. Do drugiej grupy dokumentów poddanych badaniu zaliczone zostały różnego rodzaju dokumenty o charakterze oficjalnym odzwierciedlające proces generowania zmian społecznych, w postaci raportów, ekspertyz oraz projektów aktów prawnych współtworzących dyskurs i zasilających publiczną debatę generując w jej obrębie określone, czasem konkurencyjne, interpretacje rzeczywistości. Do tej grupy dokumentów zaliczono także treść reform, w postaci przyjętych i obowiązujących aktów prawnych modyfikujących struktury instytucjonalne społeczeństwa, jako rezultat debat i dyskusji je poprzedzających. Niezwykle ciekawe są w tym zakresie porównania projektów aktów prawnych powstających w oparciu o często „odważne” i nowatorskie raporty, w stosunku do ich ostatecznego kształtu będącego efektem pracy parlamentu i ścierania się w jego łonie różnych tradycji i tendencji normatywnych.

Przeprowadzone przez autora badania na poziomie operacyjnym rozpoczęte zostały w październiku 2010 roku podczas ponad miesięcznego pobytu we Francji w ramach projektu badawczego pt. *Les enjeux de l'intercommunalité et de la métropolisation en France* (Wyzwania współpracy międzygminnej oraz metropolizacja we Francji), który został w znacznej części sfinansowany przez Ambasadę Francuską w Warszawie. To właśnie podczas tego pierwszego pobytu we Francji autor przeprowadził większość wywiadów eksperckich oraz zgromadził wstęp-

---

<sup>29</sup> J. SZTUMSKI: *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice: wyd. Śląsk, 1995, s. 141.

ny materiał do analizy dokumentów. Prowadząc analizę zebranego materiału w Polsce, badacz powracał do Francji jeszcze kilkakrotnie do roku 2013 włącznie celem uzupełnienia materiałów i danych empirycznych. Determinujący był jednak pierwszy, najdłuższy pobyt, kiedy w październiku i listopadzie 2010 roku, badacz odwiedził największe wybrane aglomeracje Francji, tj. Lyon, Bordeaux, Paryż oraz Wspólnotę Aglomeracji Saint-Étienne Métropole, przeprowadzając w nich łącznie 37 eksperckich wywiadów swobodnych. Poddany badaniu zbiór respondentów nie stanowił próby w rozumieniu statystycznym, lecz zbiorowość dobraną celowo z uwagi na kompetencje, wiedzę oraz funkcje pełnione przez respondentów. W skład grupy respondentów weszli politycy szczebla centralnego i lokalnego, działacze samorządowi, przedstawiciele organizacji pozarządowych oraz lokalnych struktur parapublicznych, a także naukowcy i eksperci. Były to osoby posiadające bardzo wysokie kompetencje w zakresie podejmowanych w badaniach zagadnień, do których dotarcie stanowiło dla badacza spore wyzwanie. W aneksie znajduje się pełna lista ekspertów poddanych badaniu wraz z informacją o pełnionych przez nich funkcjach. Bardzo istotną kwestią w toku realizacji badań była ich zbieżność czasowa z ostatnią fazą prac parlamentarnych nad reformą terytorialną przyjętą we Francji w postaci ustawy z 16 grudnia 2010 roku. Dało to badaczowi możliwość bezpośredniego obserwowania interesujących go zjawisk oraz prowadzenia wywiadów w najdogodniejszym do tego momencie, kiedy respondenci byli często aktywnie zaangażowani w debatę, a w niektórych wypadkach w sam proces tworzenia nowych regulacji stanowiących próbę odpowiedzi na określone imperatywy globalne, w tym zjawisko metropolizacji. Jako przykład wyzwań związanych z realizacją przedstawianego tu projektu badawczego można podać fakt, iż badaczowi udało się przeprowadzić wywiad w francuskim Zgromadzeniu Narodowym z deputowanym, byłym wielokrotnym ministrem, a wówczas sprawozdawcą parlamentarnym projektu wspomnianej wyżej ustawy o reformie terytorialnej, Panem Dominikiem Perbenem. Przeprowadzone przez badacza wywiady swobodne trwające od 60 do 120 minut były realizowane w języku francuskim i rejestrowane na cyfrowym dyktafonie. Analiza zebranego materiału empirycznego wymagała dokonania transkrypcji wywiadów z nagrania dźwiękowego na formę pisemną. Proces ten należało dodatkowo połączyć z tłumaczeniem na język polski. W ponad 50% proces transkrypcji liczących łącznie ponad 60 godzin nagrań badacz przeprowadził samodzielnie, co podyktowane było przede wszystkim troską o jakość i wierność tłumaczenia, które wymagało operowania specyficznymi pojęciami, a nierzadko znajomości francuskiego żargonu naukowego czy samorządowego. Po dokonaniu transkrypcji, materiał empiryczny został poddany analizie treści oraz kodowaniu biorąc pod uwagę wcześniej skonstruowany wykaz zagadnień i kategorii składających się na podstawowe zagadnienia badawcze. Prezentacja wyników badań oznaczała w praktyce konieczność syntetyzowania skategoryzowanych wypowiedzi respondentów i wzbogacania ich o odniesienia do wyników

analizy dokumentów. Z uwagi na wysokie kompetencje respondentów i jakość oraz trafność ich wypowiedzi, syntetyczna ich analiza została wzbogacona o liczne, momentami także obszerne, fragmenty wypowiedzi, które zostały zakodowane tak, by zapewnić ich poufność.

Sposób kategoryzowania wypowiedzi respondentów oraz porządek ich analizy, który znalazł odzwierciedlenie w układzie zawartości tej książki, podporządkowany został strukturze problematyki badawczej i sekwencji głównych i szczegółowych pytań badawczych, jakie zostały sformułowane w niniejszym rozdziale. W konsekwencji książka w części odnoszącej się do przeprowadzonych badań empirycznych składa się z trzech podstawowych rozdziałów. W pierwszym z nich, będącym rozdziałem trzecim książki, podejmowane są zagadnienia odnoszące się do wpływu procesów globalnych na sterowność systemów społecznych, a w szczególności przebiegu procesów metropolizacji w warunkach francuskich i ich wpływu na sterowność funkcjonalnych obszarów miejskich. W rozdziale tym przedstawiono także historyczno-normatywne uwarunkowania francuskiego systemu władzy lokalnej w relacji z władzą centralną, co pozwoliło na odtworzenie specyficznej w tym zakresie historyczności francuskiego społeczeństwa. Drugi rozdział części badawczej, będący rozdziałem czwartym książki, poświęcony został wpływowi „globalnego antyporządku” na przekształcenia w funkcjonowaniu państwa, jako podstawowego instrumentu generowania porządku i regulacji społecznych. Rozdział ten podejmuje przede wszystkim zagadnienie przekształceń francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego w następstwie między innymi oddziaływania zjawiska metropolizacji ze szczególnym uwzględnieniem oporu, jaki w swej konstrukcji historyczno-normatywnej system ten stawia wobec przenikającej z poziomu globalnego logiki liberalno-rynkowej. Ostatni rozdział odpowiada natomiast trzeciej grupie podstawowych pytań badawczych odnoszących się do wpływu wcześniej analizowanych zagadnień związanych z ewolucją pozycji państwa pod wpływem procesów globalnych, na funkcjonowanie i kondycję współczesnego modelu demokracji reprezentacyjnej. Przedmiotem szczególnych zainteresowań autora były w tym rozdziale zagadnienia przekraczania modelu przedstawicielskiego w następstwie pluralizacji i dehierarchizacji stosunków władzy oraz wykształcania się na obszarach metropolitalnych nowego, opisywanego przy użyciu pojęcia *governance*, modelu decyzyjnego.



## Rozdział III

# Uwarunkowania oraz aktualny stan procesów metropolizacyjnych we Francji

## Zarządzanie publiczne w warunkach drugiej nowoczesności Od chaosu do złożoności procesów społecznych

Ostatnie dekady XX wieku mogą się jawić jako moment, w którym historia gwałtownie przyspieszyła, natomiast lata 70. i 80. mogą być odczytywane jako czas wystąpienia istotnych zmian społecznych, które w ciągu kilkudziesięciu lat odmieniły pejzaż społeczeństwa i państwa oraz ich relacji w warunkach dokonującego się za sprawą globalizacji wzrostu złożoności i współzależności procesów ekonomicznych, społecznych i politycznych.

Te same czynniki, które są traktowane jako determinanty globalizacji, a więc możliwość przemieszczania się, swoboda i szybkość komunikacji, mobilność zasobów czy szeroki dostęp do informacji, wyzwoliły aktorów z więzów państwa narodowego, które dotąd było koniecznym pośrednikiem w relacjach międzynarodowych, ale także wewnątrzpaństwowych. W rezultacie mamy do czynienia z multiplikacją i wzajemnym przenikaniem się relacji tworzących wielopłaszczyznowe sieci między instytucjami i aktorami, którzy dotąd funkcjonowali we względnej separacji nie wchodząc w bezpośrednie interakcje. Powoduje to wyłanianie się obrazu świata niezwykle skomplikowanego, trudno kontrolowalnego, a czasem wręcz ogarniętego chaosem.

Paradygmat analizy rzeczywistości i zarządzania nią oparty na pionowych strukturach hierarchicznych właściwy dla sytuacji koncentracji zasobów u nielicznych, najczęściej państwowych aktorów, wydaje się być w odwrocie. Słabnięcie czy wycofywanie się państwa z jego funkcji zarządczych nie jest więc podyktowane wyłącznie jego problemami finansowymi, ale także zmianą charakteru samej substancji społecznej, która wymaga rozwinięcia nowych narzędzi zarządczych uwzględniających wzrost autonomii aktorów społecznych. Zasadniczym

pytaniem pozostaje czy zachodnie społeczeństwa faktycznie wkroczyły w okres deregulacji oznaczający spadek ich sterowności i możliwości kształtowania przebiegających w nich zjawisk społecznych? Jakimi możliwościami w stosunku do czasu minionego dysponuje władza publiczna w tworzeniu i realizowaniu polityk publicznych? Czy działanie i zarządzanie publiczne pozostaje efektywne i jakie narzędzia w tym kontekście powinny być stosowane?

Zagadnienia te zostały poruszone w trakcie zogniskowanych wywiadów eksperckich przeprowadzonych przez autora we Francji pod koniec 2010 roku. Wszyscy rozmówcy w swych wypowiedziach dali wyraz przekonaniu o swoistym przejściu czy wręcz zerwaniu (fr. *rupture*), jakie nastąpiło w ostatnich dekadach XX wieku w zakresie podstawowych mechanizmów funkcjonowania zachodnich społeczeństw. Niemal wszyscy wskazywali na narastającą złożoność zjawisk społecznych wynikającą przede wszystkim z pluralizacji aktorów społecznej gry, która zyskuje tym samym zupełnie nowy charakter. Jak każda gra — i ta prowadzona we współczesnych zachodnich społeczeństwach — posiada swoje reguły, nawet jeśli pozostają one ukryte za zasłoną niewiedzy, a działający i równocześnie współtworzący je aktorzy nie mają tego świadomości. Daje to poczucie większej wolności, której towarzyszy niepewność wynikająca ze spadku znaczenia i efektywności reguł generowanych dotąd przez instytucje publiczne na czele z państwem. Stan ten daleki jest jednak od chaosu czy anomii, stanowiąc jednocześnie nowy paradygmat, który trudno jeszcze właściwie określić, gdyż wciąż nabiera on swojego kształtu, a wzrost samoświadomości społecznej w tym zakresie, stymuluje i modyfikuje proces samowytwarzania się społeczeństwa.

Próbując nazwać zachodzące zmiany w sposób ogólny można odwołać się do pojęć pierwszej i drugiej nowoczesności, którymi posługują się m.in. Ulrich Beck<sup>1</sup> czy też pojęcia późnej nowoczesności wprowadzonego przez Anthony'ego Giddensa<sup>2</sup>, których myślą przewodnią jest stopniowe uwalnianie się społeczeństwa spod kontroli i wpływów instytucji. Pierwsza nowoczesność wyrasta z rewolucji przemysłowej i dziewiętnastowiecznej emancypacji politycznej człowieka stanowiącej następstwo rewolucji francuskiej, które nadają człowiekowi wolność i czynią go obywatelem, zachowując jednak istotne fragmenty społeczeństwa tradycyjnego, związane z wiarą w instytucje i ich znaczeniem regulującym.

W drugiej nowoczesności, ta emancypacja postępuje, lecz nie oznacza to, że nasze społeczeństwa przestały być podatne na zarządzanie. Obecnie jesteśmy w tej drugiej fazie, która wiąże się z kryzysem takich instytucji jak armia, państwo narodowe, szkoła, partie polityczne, co nie oznacza jednocześnie, że nie ma już możliwości organizowania działań zbiorowych [...]. Wciąż jest to możliwe,

<sup>1</sup> U. BECK: *Europa Kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*. Warszawa: Scholar, 2009.

<sup>2</sup> A. GIDDENS: *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Warszawa: PWN, 2001.



choć wymaga innych narzędzi, związanych z deliberacją, negocjacjami, czy kontraktualizacją. [...] Uważam w związku z tym, że społeczeństwa mają wciąż możliwość definiowania swojej przyszłości, podziału zasobów, choć dokonuje się to przy użyciu innych instrumentów. (EA-1)<sup>3</sup>

Poczucie kryzysu czy deregulacji wynika w dużym stopniu z nakładania się na siebie dwóch porządków, a więc dwóch nowoczesności, co może potęgować poczucie chaosu szczególnie u tych jednostek, które nieustannie starają się odnaleźć utraconą pewność i bezpieczeństwo. „Związane jest to z obecnymi warunkami, niepewnością, która nam towarzyszy i powoduje, że chętnie w pewnym momencie spoglądamy w górę licząc, że ktoś w końcu zaprowadzi w tym wszystkim, co się obecnie dzieje, jakiś porządek” (ES-2).

Jest to jedna z możliwych postaw wobec nadchodzących zmian, przejawiająca się w tęsknocie za przeszłością, kiedy zasady były łatwiejsze do uchwycenia a ośrodki decyzyjne jaśniej określone. Obok tego rodzaju postaw pojawiają się te oznaczające akceptację opisywanej złożoności, co wymaga zmiany sposobu działania, oswojenia się z permanentnymi zmianami jego poziomów i podejmowaniem współpracy z kategoriami aktorów, którzy nie mieli zwyczaju współpracować. Na chwilę obecną obie postawy występują równocześnie.

Stajemy obecnie przed coraz większą złożonością i poziomem skomplikowania zjawisk społecznych. Pojawia się coraz więcej elementów, które wchodzą ze sobą w interakcje i znajdują się poza naszym wpływem. [...] Złożoność jest jednak elementem na stałe wpisanym we współczesny świat, w związku z globalizacją i wszystkim co niesie. Musimy się nauczyć z nią żyć i zmienić nasze metody pracy. Mniej liczyłabym na to, że uda nam się odtworzyć system lepiej zorganizowany, zhierarchizowany ze sztywnymi zasadami. (ES-1)

W toku badań wyłoniły się trzy sposoby ujmowania zaistniałych zmian, które jednocześnie wskazują na określone ich źródła. Pierwsze z podejść można określić mianem liberalnego, które związane jest także z podejściem indywidualistycznym. Jak stwierdza jeden z ekspertów: „Mamy do czynienia z narastającą złożonością przejawiającą się po pierwsze we wzroście liczby aktorów, którzy zyskali określone znaczenie i możliwość interwencji” (EA-2). W podejściu tym wskazuje się na wzrost potencjału działania jednostek, które zyskują przeświadczenie i legitymację do podejmowania wszelkich form interwencji w przestrzeni publicznej. Podstawowym skutkiem tego zjawiska jest wspominane już zwielo-

<sup>3</sup> Zastosowane oznaczenia kodowe odnoszą się do francuskich ekspertów, z którymi autor przeprowadził serię wywiadów swobodnych, a których wykaz zawiera aneks. Eksperci zostali podzieleni ze względu na reprezentowany przez nich sektor, na który wskazują oznaczenia literowe kodu według następującego schematu, gdzie liczba „n” oznacza kolejnych ekspertów: eksperci akademicy (EA-n), eksperci społeczni (ES-n), eksperci instytucjonalni (EI-n), eksperci politycy (EP-n).

krotnienie liczby aktorów funkcjonujących w przestrzeni publicznej, co przyczynia się do wzbogacenia, ale także wzrostu złożoności procesów decyzyjnych, które nabierają bardziej elastycznego charakteru<sup>4</sup>. W podejściu tym zmiany zachodzące w państwie, modyfikacje instrumentów działania publicznego, łączenie poziomów makro i mikro oraz sektora publicznego z prywatnym są naturalnym skutkiem zachodzących zmian społecznych. Kolejnym czynnikiem determinującym tego rodzaju zmiany, na który wskazał jeden z ekspertów uczestniczących w badaniach, jest utrzymujący się pokój na kontynencie europejskim i brak wojen porównywalnych do tych z początku XX wieku. Sytuacja ta sprzyja rozluźnieniu form kontroli społecznej i przymusu państwowego. „Państwo to wojna, to mobilizacja środków w celu prowadzenia wojny, kiedy więc państwo nie odgrywa już takiej roli, mamy do czynienia z osłabieniem przymusu. Kiedy ów przymus słabnie, automatycznie poszerza się zakres możliwego działania dla rozmaitych grup i działaczy politycznych” (EA-3).

Drugie możliwe podejście do wyjaśniania zachodzących zmian ma charakter strukturalistyczny i wpisuje się w nurt neomarksistowski. W obrębie tego podejścia przyczyn zaistniałych zmian poszukuje się w oddziaływaniu rynku i kapitału oraz fali neoliberalizmu niosącego deregulację, fragmentację państwa i osłabienie możliwości jego oddziaływania. W polityce miejskiej zmiana ta przejawia się w przejściu z „logiki planu” definiowanego najczęściej przez struktury władzy publicznej, do „logiki projektu”, który stanowi wypadkową działania systemu aktorów publicznych i prywatnych oraz charakteryzuje się większą otwartością oraz zmienną konfiguracją w zakresie jego uczestników, celu, jak i budżetu. „W obrębie tej koncepcji pojawia się także fenomen spadku potencjału rządzenia (fr. *ingouvernabilité*) czy rosnącej złożoności zjawisk, ale jest tam także ukryty cel, jakim jest poszukiwanie większej stopy zwrotu dla kapitału. W tym ujęciu decentralizacja, liberalizacja i deregulacja polityk miejskich są niejako narzucane przez kapitał” (EA-1). W prezentowanym podejściu zachodzące zmiany nie są następstwem ewolucji postaw jednostek, lecz efektem rosnącego w siłę globalnego rynku, który dąży do zastąpienia regulacji wprowadzanych przez władzę publiczną, logiką rynku, którego naczelną zasadą jest poszukiwanie maksymalnej stopy zwrotu z inwestycji. Poszerzenie przestrzeni autonomii i wolności jednostki jawi się w tej perspektywie wyłącznie jako skutek uboczny deregulacji, rozluźnienia kontroli społecznej i ograniczenia różnych form przymusu państwowego, których naczelnym celem jest nieskrępowany przepływ kapitału i optymalizacja jego alokacji. W sposób bardzo dobitny mówił o tym Benjamin Barber w jednym z udzielonych wywiadów. „Nie doceniamy niebezpieczeństwa płynącego z drugiej strony — tego, które tworzą wielkie rynki, wielki biznes — ponieważ rynek funkcjonuje w aurze wolności, działa w aksamitnych rękawiczkach, przy

---

<sup>4</sup> R. PYKA: *Lokalne „gouvernance” jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2/2011.

użyciu metod, które z wolnością utożsamiamy. I to do tego stopnia, że w tej części świata są ludzie, którzy uważają, że ponieważ mają wolność robienia zakupów, są demokratami. Ale klienci sklepów to jeszcze nie obywatele — niezależnie od tego, że niektórzy nakłaniają nas do myślenia, iż stając się wydajnymi pracownikami i dobrymi konsumentami, automatycznie stajemy się obywatelami-demokratami [...]. Jednak sam rynek, podobnie jak samo państwo, to za mało; co więcej, rynek stwarza też zagrożenia dla społeczeństwa obywatelskiego”<sup>5</sup>. Rozpatrując te zagadnienia w odniesieniu do przestrzeni miejskiej, można się odwołać do zyskującej sporą popularność koncepcji „miasta neoliberalnego”, które określa się także mianem „miasta postkeynesowskiego”<sup>6</sup>.

Oczywiście można skonstruować także trzecie podejście, które powstaje z próby połączenia dwóch pierwszych, co stara się zrobić jeden z przytaczanych ekspertów wywodzący się ze środowiska akademickiego. Trudno nie zgodzić się z argumentami neomarksistów, w zakresie istniejących związków między zmianą pozycji państwa, decentralizacją, modyfikacją instrumentów polityk miejskich a zmianami zachodzącymi we współczesnym kapitalizmie. Nie możemy także zaprzeczać, że tego rodzaju zmiany są odzwierciedleniem określonych interesów społecznych niesionych na fali neoliberalizmu.

Istotne znaczenie mają tu także określone zmiany antropologiczne odnoszące się do argumentów liberałów. Chodzi o wzrost potrzeby partycypacji, udziału w działaniu zbiorowym, co powoduje, że trudno obecnie rządzić przy pomocy dekretów czy autorytarnych decyzji. Uważam, że musimy łączyć to, co mówią nam neomarksści w zakresie transformacji współczesnego kapitalizmu z tym, co głoszą „regulacjoniści” w zakresie przejścia od fordyzmu do postfordyzmu. Trzecim elementem, który należy brać pod uwagę jest gra, czyli rywalizacja polityczna i instytucjonalna między poziomami administracji. Miasta i ich aktorzy także potrafią bronić swoich interesów. (EA-1)

W przytoczonej wypowiedzi pojawiają się dwa istotne wątki, które należy wyostrzyć. Pierwszy dotyczy wzrostu refleksyjności obywateli i ich aspiracji w zakresie uczestnictwa w różnego rodzaju formach indywidualnego lub grupowego działania w przestrzeni publicznej. Potencjał partycypacyjny, o którym mowa, idzie w parze z kryzysem instytucji demokracji przedstawicielskiej, bowiem nie ma on charakteru masowego i nie znajduje wyrazu w formach uczestnictwa politycznego właściwych dla systemu przedstawicielskiego. Przejawia się natomiast w różnych odmianach sprzeciwu wobec arbitralnych decyzji władzy publicznej, gdy ta narusza interesy określonej zbiorowości, czy też w periodycznej i dotyczą-

<sup>5</sup> B.R. BARBER: Globalny Dżin. „Gazeta Wyborcza” nr 152, 1—2 lipiec 2000.

<sup>6</sup> J. HACKWORTH: *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. New York: Cornell University Press, 2000; Przykład międzynarodowej konferencji poświęconej temu zagadnieniu: *The Neoliberal City: a Credible Thesis?* 13—14 września 2012, Lyon—Saint-Étienne (Francja).

cej części obywateli aktywności w różnego rodzaju organizacjach pozarządowych, ruchach poparcia, obrony, itp., które występują w określonej sprawie. W związku z powyższym „można powiedzieć, że w nowoczesnych społeczeństwach europejskich centralizm państwowy osiągnął swoje granice” (ES-2).

Maj 1968 roku stanowił także istotne doświadczenie, które [...] pokazało, że dobiegła końca pewna epoka a obywatele potrafią w sposób bardziej bezpośredni wyrazić opór względem państwa. Istotne znaczenie miała także autoafirmacja społeczeństwa, aktorów działających często w organizacjach mających wolę podjęcia inicjatywy i zbudowania czegoś bardziej adekwatnego do aktualnych wyzwań. Pojawiła się pewna energia, wola tworzenia, eksperymentowania, uczestnictwa w nowych formach działania społecznego. (ES-2)

Aktorzy ci nie tylko zyskali na znaczeniu, ale poculi, że dysponują obecnie legitymacją do działania, co nie występowało wcześniej. Mamy także do czynienia z podniesieniem ogólnego poziomu wiedzy i kompetencji. [...] Wykształciły się obecnie realne przeciwwagi (fr. *contre-pouvoirs*) dla państwa [...]. Do tej grupy możemy zaliczyć między innymi organizacje pozarządowe, które są w stanie brać aktywny udział w debatach, wymianach i konsultacjach, co stanowi niezaprzeczalny fakt od około 25 lat. (EA-2)

Ludzie stali się zdecydowanie większymi indywidualistami i w mniejszym stopniu akceptują obecnie normy i rozkazy przychodzące z góry. Mamy do czynienia z aspiracjami dotyczącymi wolności, niezależności i autonomii, które w niektórych wypadkach mogą przyjmować wręcz wymiar destrukcyjny w stosunku do więzi społecznych i przejawiać się w sytuacjach wręcz dramatycznych. Generalnie jednak ludzie nie są w stanie, we Francji, ale i w wielu innych krajach, zaakceptować mówienia im, co trzeba robić w każdej sprawie i w każdej sytuacji. (ES-7)

Prócz pozytywnych następstw przedstawianego zjawiska, jakim jest demokratyzacja polityk publicznych, ich negocjowanie i dostosowywanie do społecznych oczekiwań, pojawiają się także pewne dysfunkcje. Chodzi przede wszystkim o wydłużenie czasu realizacji określonych zadań i projektów publicznych, konieczność prowadzenia długich negocjacji z aktorami społecznymi, których rozbieżne interesy czynią niezwykle trudnym osiągnięcie kompromisu. Państwo występujące w roli arbitra nie dysponuje już tak silną legitymacją do narzucania swoich rozstrzygnięć, co w praktyce może oznaczać zawieszenie określonych działań w związku z brakiem porozumienia wśród aktorów społecznych. Kiedy natomiast władza publiczna takiego rozstrzygnięcia dokonuje, naraża się na krytykę, która w przyszłości może odbić się na wyniku wyborczym określonej grupy politycznej. Powyższe stwierdzenia może zilustrować poniższa wypowiedź jednego z ekspertów społecznych.

Biorąc przykład z prasy codziennej, w „Progres [...]” czytamy dzisiaj w kontekście projektu budowy autostrady, „Państwo zrobi to siłą” co oznacza, że zrobi to wbrew stanowisku gmin. Kilka stron dalej czytamy w kwestii tym razem przedłużenia jednej z linii tramwajowej: Wspólnota miejska „zrobi to siłą”, a więc wbrew woli mieszkańców. Widać więc, że dotychczasowy pionowy system rządzenia nie działa już w sposób właściwy. Taki mechanizm podejmowania decyzji budzi coraz większą opozycję. [...] Ludzie generalnie są coraz bardziej kompetentni. Coraz trudniej w naszym kraju pracuje nam się razem [...] ponieważ nie potrafimy opuścić schematu pionowego. Pojawiają się więc rozwiązania siłowe, ale te w dłuższej perspektywie nie będą działały, co niesie za sobą pewne blokady. (ES-3)

Słusznie jeden z rozmówców zwrócił uwagę, że większa złożoność współczesnych społeczeństw wynikająca ze zwielokrotnienia aktorów interweniujących w przestrzeni publicznej, może oznaczać większą refleksyjność i kreatywność, ale oznacza najczęściej także większą fragmentaryzację społeczeństwa. Chodzi o rozdarcie tkanki społecznej na tych, których interesy będą brane pod uwagę w związku z ich zdolnościami mobilizacyjnymi i autorefleksją oraz tych, którzy pozostaną na marginesie nowych, poszerzonych procesów decyzyjnych, których reprezentacji nie będą mogły zapewnić słabnące instrumenty demokracji przedstawicielskiej w obliczu konkurencji ze strony nowych form partycypacyjnych, ogniskujących się w procesach współrządzenia (*governance*). W przestrzeni miejskiej rozdarcie to „skutkuje między innymi zamkniętymi dzielnicami, problemem przedmieść, gdzie to skomplikowanie niekoniecznie przekłada się na większą kreatywność” (EA-4).

Drugim godnym uwagi wątkiem wcześniej przytaczanej wypowiedzi jest ten odnoszący się do poziomu epistemologicznego, wskazującego na konieczność brania pod uwagę gry interesów i rywalizacji, a więc nowych systemów interakcyjnych wyłaniających się z konfrontacji licznych, nowych aktorów społecznych, władzy publicznej i różnych poziomów administracji. Analiza tych zależności może bowiem stanowić klucz do zrozumienia dzisiejszej rzeczywistości, która w innym wypadku jawi się jako chaos.

Diagnoza chaosu jako stanu współczesnej rzeczywistości, któremu ma towarzyszyć swoista „nierządność” (fr. *ingouvernabilité*), rozumiana jako zanik lub znaczne ograniczenie „sterowności” współczesnych społeczeństw, może być traktowana jako przejaw swoistego lenistwa intelektualnego, bowiem zamyka drogę do analizy nowych form pilotażu i zarządzania, jakie rozwijają się w mieście i na innych poziomach społeczeństwa, mimo przebiegających w nim procesów fragmentaryzacji<sup>7</sup>. Tego rodzaju optyka właściwa jest dla pierwszej nowoczesności, w której hierarchiczne relacje pionowe na linii państwo, jego agendy i instytucja

---

<sup>7</sup> R. PYKA: „Lokalne *‘governance’* jako przejaw dehierarchizacji...”, s. 65.

a obywatele stanowiły wystarczające narzędzie do zrozumienia przebiegu procesów społecznych.

Obecnie nastał czas dekompozycji i powolnej rekonstrukcji w naukach społecznych, który wielu ludziom może wciąż jeszcze kojarzyć się ze stanem chaosu zarówno w zakresie samych zjawisk społecznych, które wydają się charakteryzować niespotykaną dotąd złożonością, ale także chaosem w kwestii prób ich wyjaśniania. Pojęcie chaosu jest jednak tylko pewnym punktem wyjścia, pierwszą reakcją, która oznacza, że niczego nie rozumiemy. Samo natomiast stwierdzenie złożoności stanowi już krok naprzód, bowiem między chaosem a złożonością istnieje ogromna przestrzeń. Mówienie o złożoności zakłada istnienie pewnych elementów, które możemy sobie wyobrazić, w ich różnorodności i wzajemnych interakcjach. Nie wszystko w tym chaosie jest niepojmowalne i umyka rozumowi. Cała trudność sytuacji dzisiejszych nauk społecznych polega więc na wypracowaniu nowych podejść, które pozwolą zrozumieć świat, w jakim żyjemy. Rolą socjologa jest pokazanie tej złożoności, a nie jej redukcja, czyniąc ją jednocześnie pojmowalną<sup>8</sup>.

Zdarzają się oczywiście sytuacje chaosu. Mieszkając w Nowym Orleanie tuż po przejściu Katriny można było doświadczyć chaosu, ale bardzo szybko, gdyby przeanalizować, co działo się w tym mieście, łatwo zauważyć, że lepiej było być białym niż czarnym, bogatym niż biednym i że chaos nie jest taki sam dla wszystkich, bowiem są tacy, którzy bardzo dobrze sobie z nim poradzili i inni, którzy radzą sobie z nim bardzo źle. Dlatego pojęcie chaosu należy traktować jako punkt wyjścia i natychmiast przejść do jego dekompozycji, aby przekonać się, że w tej czy innej sytuacji pozornie chaotycznej, jesteśmy w stanie wprowadzić określony ogłęd rzeczy. (EA-5)

Wszyscy biorący udział w badaniach eksperci odrzucili tezę o rosnącym chaosie i woleli w tym miejscu używać pojęcia narastającej złożoności czy skomplikowania zjawisk społecznych, które mogą ograniczać efektywność działań władzy publicznej, lecz nie wykluczają możliwości jej oddziaływania na funkcjonowanie społeczeństwa.

Nie wierzę w chaos i nierządność, jest to tylko efekt braku wystarczającej refleksji. (EA-3)

Byłabym ostrożna z używaniem terminu chaos. Bez wątpienia nasza rzeczywistość jest złożona, ale myślę, że należy to po prostu zaakceptować. (ES-4)

Ocena bieżącej sytuacji oznaczająca występowanie chaosu porównywalnego ze stanem anomii, a więc całkowitego braku norm oraz oparcia wszystkiego na

---

<sup>8</sup> R. PYKA, J. WÓDZ: *Socjolog jako zaangażowany uczestnik debaty publicznej. Dialektyka roli współczesnego socjologa w ujęciu Michela Wieviorki*. W: M. WIEVIORKA: *Dziewięć wykładów z Socjologii*. Kraków: NOMOS, 2011, s. XVIII.



relacjach siły i ciągłych starciach oraz konfliktach, nie ma sensu. Bez wątpienia moja diagnoza obecnej sytuacji równa się stwierdzeniu narastającej złożoności. (EA-2)

Jeden z rozmówców stwierdził, że „to ludzie generują obraz chaosu i nieporządku w swojej świadomości, szczególnie ci, którzy uważają, że możliwe jest jeszcze działanie systemu społecznego w jego dotychczasowej formie” (ES-3). Postawa epistemologiczna oznaczająca koncentrację na relacjach pionowych i logice *top down*, przy jednoczesnym ignorowaniu zwielokrotnionych, często pozainstytucjonalnych relacji horyzontalnych między różnymi typami aktorów społecznych reprezentującymi zarówno sektor publiczny, prywatny, jak i sektor organizacji pozarządowych, ogranicza w istotny sposób możliwość wyjścia poza stwierdzenie braku sterowności systemu społecznego. Tego rodzaju postawa poznawcza prowadzi do pominięcia dużej ilości danych, kluczowych dla zrozumienia nowych form zarządzania publicznego w warunkach narastającej złożoności i refleksyjności substancji społecznej. „Badacze posługujący się optyką instytucjonalną, mogą dojść wyłącznie do jednego wniosku, który oznacza stwierdzenie chaosu. Ich sposób rozumowania opiera się na instytucjach i kompetencjach, a obserwując rzeczywistość zdają sobie sprawę, że nie jest ona przejrzysta” (EI-1). W przekonaniu jednego z respondentów, czynnikiem utrudniającym lekturę funkcjonowania władzy lokalnej we Francji z perspektywy instytucjonalnej jest posiadanie przez jednostki samorządowe tzw. „klauzuli kompetencji generalnej” (fr. *clause de la compétence générale*). Zgodnie z tą zasadą, jednostki samorządowe wszystkich szczebli mogą działać także poza ściśle określonymi prerogatywami, jeśli stwierdzą występowanie uzasadnionego interesu publicznego. „Instytucjonalści są tym wszystkim raczej zawiedzeni i uważają, że w taki sposób nie można działać, bowiem kompetencje nie są jasno podzielone” (EI-1).

Jako przykład podejścia właściwego dla perspektywy instytucjonalnej, w której rządzenie definiowane jest w sposób sztywny i sformalizowany, można przytoczyć poniższą wypowiedź jednego z ekspertów akademickich.

W następstwie zjawiska decentralizacji, ale także globalizacji, dochodzimy do sytuacji, gdzie w przestrzeni miejskiej liczba aktorów znacząco wzrosła, ale co najważniejsze, mamy coraz częściej do czynienia z przestrzenią silnie skonfliktowaną. Chodzi o pojawienie się wyzwań i sprzeczności, które kiedyś były rozstrzygane za pomocą regulacji państwowych, a które obecnie już nie działają. W moim przekonaniu w dalszym ciągu znajdujemy się na tym właśnie etapie [...]. A więc z jednej strony stawki i wyzwania są coraz bardziej konfliktogenne, z drugiej strony jest znacznie bardziej złożony system aktorów. Jednocześnie brak regulacji, bo dawniejsze jej formy albo nie istnieją, albo są zdecydowanie mniej efektywne. [...] To wszystko powoduje, że w warunkach większej złożoności, konfliktowości oraz braku właściwej regulacji, niektóre problemy są wręcz niedostrzegalne, a więc nie stają się kwestią polityczną. (EA-7)



Jeśli określone problemy nie są obecnie właściwie rozwiązywane na poziomie centralnym, za pomocą ogólnopaństwowych polityk publicznych, które w swej klasycznej, zamkniętej i arbitralnej formie przestają być efektywne, a jednocześnie społeczeństwo zachowuje określony poziom integracji i sterowności, istotne dla zrozumienia tej sytuacji staje się przestudiowanie relacji poziomych. Okaże się bowiem najprawdopodobniej, że tradycyjne formy regulacji są substytuowane lub przynajmniej są wspomagane, bardziej elastycznymi, złożonymi systemami zarządczymi opierającymi się zarówno na formalnych i nieformalnych systemach interakcyjnych aktorów różnych poziomów systemu społecznego. Dlatego z punktu widzenia poznawczego kluczowym dla zrozumienia tych procesów staje się zgłębienie mechanizmów pozwalających na wykształcenie się i funkcjonowanie tych nowych systemów interakcyjnych, które opisuje się najczęściej przy pomocy pojęcia współrzędzenia (*governance*). Można w tym kontekście przytoczyć następującą wypowiedź jednego z ekspertów społecznych.

Nie zgadzam się całkowicie ze stwierdzeniem braku sterowności, gdyż jesteśmy w stanie konstruować polityki i podejmować działania, tyle że ich efektywność nie jest już taka wysoka. Dlatego tym, co jest bardzo interesujące w *gouvernance* czy współpracy międzygminnej, jest pojawienie się świadomości, że samodzielnie nie jesteśmy już w stanie tych problemów rozwiązać i że jedyną odpowiedzią jest współpraca. (ES-3)

Dochodzimy w ten sposób do próby sformułowania właściwego podejścia badawczego, pozwalającego przekroczyć pojęcie chaosu i umożliwiającego rozszyfrowanie i zrozumienie złożoności dzisiejszych procesów zachodzących w przestrzeni miast, ale także na innych szczeblach systemu społecznego. Trudno obecnie oprzeć nasze poznanie wyłącznie na koncepcjach podkreślających potęgę instytucji społecznych (Émile Durkheim) na czele z państwem (Max Weber), w którym działania jednostek zdeterminowane są wytycznymi zakodowanymi w strukturach społecznych. Tak uporządkowana i zrjonalizowana a jednocześnie usztywniona forma funkcjonowania rzeczywistości społecznej stanowi już przeszłość. Jednocześnie podejścia skrajnie indywidualistyczne traktujące społeczeństwo jak mur zbudowany z cegieł, które stanowią zindywidualizowane jednostki, nie pozwolą nam także na wyjaśnienie nowych form integracji i kooperacji społecznej.

Interesującym pod względem epistemologicznym jest w tym kontekście podejście zaproponowane przez Raymonda Boudona. Jego koncepcja nieoczekiwanych skutków działania społecznego może w pewnych sytuacjach potęgować wrażenie chaosu, kiedy ukazuje, w jaki sposób poprzez efekty odwrócenia społeczeństwo umyka jednostkom realizującym własne strategie działania, chociaż sytuacje takie mają charakter marginalny. Jednocześnie koncepcja ta jest bardzo użyteczna, gdyż poprzez pojęcia systemów funkcjonalnych i współzależności po-

zwala ująć zwielokrotnienie liczby aktorów, a tym samym multiplikację systemów interakcyjnych<sup>9</sup>. Pomija jednak pytanie zasadnicze odnoszące się do podejścia pośredniego między indywidualizmem a strukturalizmem, które dotyczy tego, w jaki sposób społeczeństwu z rozluźnionymi formami państwowej, zinstytucjonalizowanej kontroli społecznej, w którym doszło do zwielokrotnienia liczby aktorów społecznej gry, udaje się zachować spójność i sterowność, dzięki czemu nie stanowi ono pasma kolizji strategii zindywidualizowanych aktorów generujących niezamierzone i dysfunkcyjne efekty agregacji, lecz dominują w nim funkcjonalne systemy interakcyjne.

Z punktu widzenia heurystycznego jest dla mnie dużo bardziej interesujące zrozumienie w ramach społeczeństw charakteryzujących się niezwykłą złożonością, nie tylko tego, co ludzie robią, ale jak robią. W tych coraz bardziej skomplikowanych społeczeństwach, gdzie spotykamy ogromną liczbę ludzi, których nie znamy, interakcje społeczne niosą za sobą poważne problemy. Jak wchodzić w interakcje z ludźmi, których nie znamy. Współczesne społeczeństwo potrzebuje kodów, swoistych reguł gry, które miałyby stały charakter i zabezpieczałyby nasze interakcje. [...] To co jest niezwykle interesujące, to poznanie tych narzędzi zabezpieczających interakcje, w jaki sposób są one wytwarzane, jak się nimi zarządza, jak ewoluują. Dobrym pytaniem jest więc, to odnoszące się do tego jak aktorzy grają przy użyciu tych reguł (*jouent dans les regles*), jak grają samymi regułami gry (*sur les regles du jeu*) i jak wyrażają te reguły (*par les regles du jeu*). (EA-8)

Innymi słowy, zrozumienie współczesnych procesów społecznych, w tym mechanizmów wytwarzania miasta czy konkretnej polityki publicznej (*policy*) wymaga zrozumienia schematów interakcyjnych, współpracy i rywalizacji, a więc zasad swoistej gry politycznej (*politics*) rozumianej w sposób szeroki<sup>10</sup>, gdyż obejmującej całościowy system aktorów biorących udział w procesie współrzędzenia. Chodzi o zrozumienie funkcjonowania tych interakcji, w wyniku których tworzy się działania, a współzależne systemy interakcyjne nabierają charakteru funkcjonalnego poprzez koordynację indywidualnych strategii jednostkowych. Zrozumienie mechanizmów społecznej kooperacji pozwalających minimalizować ryzyko podczas interakcji w coraz mniejszym stopniu regulowanych normami narzucanymi przez państwo, oznacza poznanie gramatyki współczesnego działania zbiorowego.

Nakreślony tu obraz zmiany pozycji państwa, waloryzacji poziomych relacji społecznych i poszerzenia procesów politycznych o nowych aktorów nie oznacza całkowitej marginalizacji państwa. Wielu ekspertów podkreślało w trakcie badań, że obecność państwa nie słabnie, a niektórzy wręcz uważali, że się nasila, choć

<sup>9</sup> R. BOUDON: *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, 2009.

<sup>10</sup> B. CRICK: *W obronie polityki*. Warszawa: PWN, 2004, s. 28.

przyjmuje zupełnie inną postać. Nie chodzi więc o całkowity zanik państwowej kontroli nad społeczeństwem, ale zmianę form tej kontroli na bardziej elastyczną, otwartą i wpisującą się we wspomniany już wzrost refleksyjności obywateli i spadek legitymacji dla arbitralnych decyzji państwowych. Nowe formy regulacji wpisują się w proces generowania norm zabezpieczających interakcje społeczne, którym treści nie nadaje już państwo, lecz sami aktorzy w procesie społecznej kooperacji. Te nowe odmiany kontroli przyjmują często charakter zdywersyfikowanych odmian mniej lub bardziej formalnej współpracy, spośród których aktorzy mogą względnie swobodnie wybierać, stymulowani przez państwo różnego rodzaju zachętami<sup>11</sup>. „Formy władzy państwowej uległy zmianie, ale jest ona w dalszym ciągu silnie obecna, a na niektórych polach wręcz wzmacnia swoją obecność” (EA-4). Jeden z ekspertów biorących udział w badaniach ujął to w sposób następujący.

Jest to kwestia transformacji form kontroli społecznej, którą możemy zaobserwować poczynawszy od lat siedemdziesiątych. Mamy wówczas do czynienia z multiplikacją wytycznych, ale rozwijana na tej podstawie kontrola jest bardziej elastyczna, ponieważ są to wytyczne, które są w większym stopniu oddane do dyspozycji różnym podmiotom niż narzucone przez jakiś rodzaj ośrodka. Chodzi o rozwiązania, które przeciwnie do wcześniejszych, czekają by te podmioty z nich skorzystały. (EA-9)

Jednym z efektów przedstawionej transformacji przejawiającej się w zmianie pozycji państwa i wzroście znaczenia relacji poziomych, w tym czynnika lokalnego, jest towarzyszący temu procesowi rozwój fenomenu miejskiego. To przestrzeń miejska jest bowiem najczęstszym miejscem powstawania nowych, wielopłaszczyznowych systemów interakcyjnych. „Relacje na linii państwo — miasto są relacjami fundamentalnymi. Państwo przeszło pewien cykl, który obecnie dobiega końca i nie rozwija się już w taki sam sposób. Mamy obecnie do czynienia z wzajemnym przenikaniem się poziomów i współzależnością różnych społeczeństw oraz powrotem miast” (EA-3). Respondenci wielokrotnie podkreślali znaczenie fenomenu miast i regionów. Jednostki te stają się na tyle silne i niezależne, że prowadzą własną politykę międzynarodową, stając się częścią światowego systemu konkurencji i wymiany. Jest to zmiana niezwykle istotna, szczególnie w przypadku państwa francuskiego znanego z unitarnej struktury i jakobińskiej tradycji.

Dokonująca się na naszych oczach transformacja zachodnich społeczeństw wydaje się faktem, z którego najtrudniej było zdać sobie sprawę aktorom biorącym bezpośredni udział w omawianych procesach. Także obecnie trudno jeszcze ująć całościowo zachodzące w różnych segmentach życia społecznego zmiany, dostrzec kierunki oraz określić ich kolejne stadia. Związane jest to między innymi

<sup>11</sup> Rozwijająca się we Francji współpraca międzygminna jest tego dobrym przykładem, o czym będzie mowa w rozdziale IV.

z tym, że próbujemy opisać zręby nowego paradygmatu społecznego najczęściej przy użyciu pojęć funkcjonujących w paradygmacie wcześniejszym. Może to stanowić źródło osobistych rozterek dla naukowców studiujących rzeczywistość społeczną, czemu dał wyraz jeden z ekspertów instytucjonalnych w poniższej wypowiedzi.

I pomyśleć, że w czasie nieco dłuższym niż jedno pokolenie żyjemy już w zupełnie innej epoce, w zupełnie zmienionym paradygmacie. [...] Tworzyliśmy naszą historię, wykonywaliśmy nasz zawód, lecz ta historia nie była już nasza. Oto wielka nauka, którą politolog wyciąga z własnej historii. Otóż historia „rozwija swój dywan” wedle własnego uznania i każe nam dopasowywać słowa do zupełnie nieadekwatnych sytuacji, których nie potrafimy nazwać, chociaż rozgrywają się na naszych oczach. To jest niemalże osobista nauka, którą odbiera politolog, historyk, wpływająca z jego własnego doświadczenia. (EI-2)

Na podstawie zawartości niniejszego rozdziału można stwierdzić, iż biorący udział w badaniach eksperci potwierdzili swoimi obserwacjami istotne zmiany, jakie nastąpiły pod koniec XX wieku w zakresie możliwości oraz efektywności form zarządzania publicznego. Zaproponowane w rozdziale pierwszym pojęcie „antyporządku globalnego ładu”, obejmuje swoim zakresem opisywane przez respondentów zmiany jakościowe, które istotnie modyfikują zakres sterowności samowytwarzających się współczesnych społeczeństw. Wielowymiarowość, dehierarchizacja i pluralizacja ulegających agregacji relacji społecznych w przenikających się wymiarach lokalnym i globalnym, to podstawowe zmienne kształtujące współczesną metagrę, której opisanie i wyjaśnienie stanowi klucz do zrozumienia współczesnej rzeczywistości. Zgodnie z przyjętymi założeniami metodologicznymi i epistemologicznymi, istotnymi zjawiskami wskaźnikowymi służącymi do zbadania i opisu zachodzących przemian będzie analiza procesów metropolizacji rzutujących na zmianę pozycji państwa w jego relacjach ze szczeblem lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów metropolitalnych stanowiących laboratoria antyporządku globalnego ładu i jego metaregulacji.

## **Procesy metropolizacyjne, metropolizacja, a zarządzanie obszarami metropolitalnymi**

Wielość procesów zachodzących współcześnie w przestrzeni miejskiej znajduje swoje odzwierciedlenie w dużej liczbie pojęć, jakimi posługują się naukowcy, ale także publicyści na opisanie występujących zjawisk. Pierwszymi symptomami intensyfikacji procesów miejskich było poszerzanie się przestrzeni zurbanizowanych, rozrastanie się miast, a w pewnym momencie ich rozlewanie się poza

dotychczasowe granice administracyjne. Aglomeracja i konurbacja stanowią pojęcia, które pozwalały na opisanie występujących zjawisk przestrzennych związanych z poszerzaniem się przestrzeni funkcjonowania współczesnego człowieka, który w związku z rozwojem środków transportu i zmianami na rynku, zaczął pokonywać codziennie coraz większe dystanse w życiu prywatnym i zawodowym, poszerzając swoją przestrzeń życiową (fr. *basin de vie*) eksportując tym samym miejski model życia na tereny przyległe czyniąc z nich obszary podmiejskie. Pod koniec XX wieku na opisane zjawiska zaczęła coraz silniej oddziaływać globalizacja, która intensyfikuje i przyspiesza dokonujące się zmiany, nadając im często wymiar międzynarodowy, zmieniając skalę funkcjonowania wyłaniających się obszarów miejskich, które poprzez wzajemne połączenia i wymiany stają się częścią globalnych, narodowych lub regionalnych systemów miejskich. To w tym momencie swoją ponowną popularność zdobywa pojęcie metropolii, które z greckiego oznacza miasto będące „matką” danego terytorium, tj. kolonii założonej przez to miasto, co wskazuje na istotne funkcje, jakie zaczynają pełnić określone obszary miejskie względem swojego bliższego i dalszego otoczenia<sup>12</sup>. Zasięg tych oddziaływań może być różny i zależy od miejsca, jakie dana aglomeracja rozwijając funkcje metropolitalne zajmuje w hierarchii ośrodków miejskich. Wyłania się w ten sposób problem przyjęcia pewnych cech i ich wartości progowych pozwalających na uzasadnione użycie względem pewnych aglomeracji pojęcia metropolii. Choć środowisko naukowe dokonało w tym zakresie określonych rozstrzygnięć, co do których panuje względny konsens<sup>13</sup>, pewnym jest, że wyznaczenie granicznych pułapów i wartości cech jest zawsze decyzją arbitralną i dającą się podważyć, szczególnie w sytuacji dużej wagi cech jakościowych niepodlegających pełnej i precyzyjnej kwantyfikacji, które Marek S. Szczepański ujął częściowo w stworzonym przez siebie *Dekalogu nowoczesnego miasta i regionu*<sup>14</sup>. Bezpieczniejszym i w mniejszym stopniu narażonym na arbitralność jest w związku z tym mówienie o występujących procesach metropolizacyjnych i przekształcaniach, jakie za ich sprawą dokonują się na określonym terytorium, które można wówczas określić jako obszar metropolitalny. W tym kontekście jeden z ekspertów zauważa, że chociaż „metropolizacja jest dosyć płynnym pojęciem z dziedziny geografii, to jest pewnym postępem mówienie o metropolizacji w miejscu, gdzie używano dotąd pojęcia metropolii, którego znaczenie jest zdecydowanie mniej precyzyjne”. (EA-1)

Chociaż pojęcia aglomeracji i obszaru metropolitalnego bywają używane zamiennie, to pierwsze odnosi się w większym stopniu do cech strukturalnych

<sup>12</sup> G. PINSON, M. ROUSSEAU: *Les systèmes métropolitains intégrés. État de lieu et problématique*. „Revue d'études et de prospective”, DATAR 2001, nr 4, s. 29.

<sup>13</sup> M. SMĘTKOWSKI, B. JAŁOWIECKI, G. GORZELAK: *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*. Warszawa: EUROREG, 2008, s. 2—19.

<sup>14</sup> M.S. SZCZEPAŃSKI: *Dekalog regionu i miasta nowoczesnego*. W: *Dziedzictwo i perspektywy miasta oraz jego mieszkańców*. Red. E. NYCZ, Z. WIERTELORZ. Opole 2002, s. 55—59.

obszarów, podczas gdy drugie jest oparte na powiązaniach strukturalnych tych obszarów<sup>15</sup> oraz wskazuje na zachodzące w nich zmiany funkcjonalne<sup>16</sup> spowodowane oddziaływaniem globalizacji i rozwojem nowoczesnej gospodarki opartej na usługach wywołujących istotne zmiany jakościowe, a nie tylko ilościowe odnoszące się do liczby ludności<sup>17</sup>.

Na początku omówione zostanie w związku z tym właśnie pojęcie metropolizacji, ze wskazaniem na różne jego wymiary znaczeniowe. Istotne rozróżnienie, jakiego dokonali badani eksperci dotyczyło metropolizacji w ujęciu funkcjonalnym oraz instytucjonalnym. W tym kontekście ujawniała się istotna różnica zdań wśród badanych dotycząca możliwości kształtowania procesów metropolizacji za pomocą określonych rozwiązań instytucjonalnych.

Mówiąc o funkcjonalnym ujęciu metropolizacji lub procesach metropolizacyjnych, analiza wypowiedzi respondentów pozwoliła na stworzenie pewnych grup cech, za pomocą których można opisać te zjawiska. Po pierwsze metropolizacja definiowana była jako efekt oddziaływania globalizacji, która przyczynia się do koncentracji przestrzennej procesów ekonomicznych<sup>18</sup>. Jest to więc proces dokonujący się w dużym stopniu spontanicznie, będący efektem nakładania się na siebie strategii indywidualnych i zbiorowych aktorów działających na globalnym rynku, który nie wymaga zamierzonej interwencji struktur administracyjnych.

Jeśli chodzi o metropolizację, rozumiem ją jako koncentrację procesów ekonomicznych, której towarzyszy poszerzenie lokalnego rynku pracy i obszaru życia. Jest to więc zjawisko podwójne, gdyż dotyczy polaryzacji i rozszerzania. (ES-5)

Mówiąc o metropolizacji mamy na myśli przestrzenne oddziaływanie globalizacji, jako skutek trzeciej rewolucji przemysłowej, pojawienia się nowych technologii, osłabienia granic, mobilności. Są to terytorialne konsekwencje tego rodzaju zjawisk zachodzących w wymiarze socjologicznym, ekonomicznym i technologicznym. Wszystko to dotyczy metropolizacji, a konkretniej rozlewania się miast, wzrostu znaczenia gospodarczego metropolii, zwiększenia udziału aktywności i zawodów kreatywnych i innowacyjnych. (EA-8)

Koncentracja, o której mowa możliwa jest za sprawą mobilności czynników produkcji, swobodzie komunikacji i przemieszczania się, co sprzyja wyłanianiu się sieci ośrodków miejskich, których zasięg oddziaływania dalece wykracza poza

<sup>15</sup> Z. RYKIEL: *Concepts of the metropolis as a form of the city and region: inspirations for sociology*. „Przestrzeń Społeczna” („Social Space”) 2012, nr 3, s. 23–50.

<sup>16</sup> M. SMĘTKOWSKI: *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4 (7), s. 83.

<sup>17</sup> R. PYKA: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych — między inercją a zmianą*. „Przestrzeń Społeczna” („Social Space”) 2012, nr 4, s. 3.

<sup>18</sup> A. MOTTE: *Les agglomeration francaises face uax defis metropolitains*. Paris: Economica Anthropos, 2007, s. 2–5.



ich najbliższe otoczenie. Największe metropolie i obszary metropolitalne tworzą rodzaj globalnej metasieci, której funkcjonowanie można porównać do systemu neuronów zespolonych połączeniami nerwowymi. „Nastąpiła istotna zmiana, gdyż nie jesteśmy już w sytuacji funkcjonowania odseparowanych obszarów zurbanizowanych. Wyłaniają się nowe relacje między miastami odpowiadające logice sieciowej opartej na wymianach i interakcjach, które można nazwać rodzącym się systemem metropolitalnym” (ES-7).

Metropolizacja odnosi się do tego wszystkiego, co widzimy na poziomie międzynarodowym, co zaciera w pewien sposób terytoria jako takie. Istnieje tendencja do tworzenia systemu zależności, systemu stosunków hierarchicznych na poziomie międzynarodowym, od miast światowych do metropolii, które można nazwać metropoliami regionalnymi. [...] Powstaje w ten sposób obraz miast i aglomeracji stanowiących synapsy przekazujące impulsy i pośredniczące w relacjach między jednostkami przestrzennymi. (EA-14)

Na podstawie powyższych stwierdzeń można przyjąć, że procesy metropolizacyjne stanowią przeniesienie procesów globalnych na poziom lokalny ze szczególnym uwzględnieniem przestrzeni miejskiej, która ulega pod ich wpływem głębokim przeobrażeniom. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o przeobrażenia materialne i ilościowe. Ich podstawowym przejawem jest wzrost demograficzny obszaru metropolitalnego. Wzrost ludnościowy oznacza także poszerzanie przestrzeni miejskiej, która dotyczy z jednej strony znanych dotychczas procesów urbanizacji, ale jednocześnie przejawia się także w rozprzestrzenianiu się specyficznego miejskiego modelu życia, który właściwy jest ludności miejskiej zamieszkującej peryferyjne obszary okalające aglomeracje, które tracą tym samym swój dotychczasowy wiejski charakter. „Wraz z rozwojem środków transportu i ruchu samochodowego miasto wybuchło i wiele miasteczek czy terenów wiejskich uległo procesowi urbanizacji. Dzisiaj mamy nie tylko aglomerację, a więc przestrzeń zurbanizowaną w sposób ciągły, ale także dużą liczbą miast, miasteczek, na peryferiach, które kiedyś stanowiły przestrzeń wiejską, a dziś są strefą podmiejską” (ES-7). „Jest to dyfuzja miejska, która oznacza, że granice miasta rozpadają się, a tym samym jest coraz więcej przestrzeni, jednostek geograficznych, gmin, które są włączone w system miejski czy metropolitalny. Można powiedzieć, że mamy do czynienia z konsumpcją przestrzeni i jednocześnie jej transformacją, przez co nie jest ona ani wyraźnie miejska, ani wiejska” (EA-14).

Wyróżniono zatem takie elementy procesu metropolizacji, jak koncentrację procesów ekonomicznych w następstwie oddziaływania globalizacji oraz ich skutek w postaci ilościowego i przestrzennego przekształcenia przestrzeni miejskiej i terenów do niej przyległych. Jeżeli jednak traktujemy procesy metropolizacyjne, jako potencjalnie wiodące do powstania na obszarze ich oddziaływania metropolii, należy pamiętać, że oprócz cech ilościowych, najistotniejsze znaczenie mają zmienne jakościowe oznaczające określone przekształcenia funkcjonalne.



Metropolizacja, zdaniem niektórych autorów, pojawia się wszędzie tam, gdzie oddziałuje globalna urbanizacja wyznaczana globalną gospodarką. Oznacza to, że występowanie procesów metropolizacyjnych nie musi koniecznie i w każdym wypadku prowadzić do wykształcenia się metropolii w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>19</sup>. Pojawienie się zmian jakościowych w postaci rozwinięcia się na danym obszarze funkcji metropolitalnych jest natomiast tego warunkiem koniecznym. Tymczasem zdarza się przedstawicielom władzy publicznej o tym zapominać, co jeden z respondentów wiąże z „pomieszaniem zakresów znaczeniowych oraz fenomenem, który można określić jako obsesję wielkości, w myśl której, aby być metropolią należy mieć 2 miliony, a najlepiej 10 milionów mieszkańców. [...] Teheran i Londyn mają ten sam potencjał demograficzny. Nie powinno się mieszać wymiaru funkcjonalnego z demograficznym. Należy w tym kontekście odróżnić megapolizację związaną z koncentracją ludności od metropolizacji dotyczącej koncentracji pewnych funkcji zarządczych” (EA-8).

Wymiar funkcjonalny procesów metropolizacyjnych był najczęściej przywoływanym przez ekspertów, jako zasadnicza składowa metropolizacji, pozwalająca na odróżnienie tego zjawiska od innych procesów dokonujących się w przestrzeni miejskiej<sup>20</sup>. „Metropolia nie jest ciągłym systemem urbanistycznym, a na jej obszarze istnieją obszary leśne, tereny uprawne itp., ale w odróżnieniu od aglomeracji jest zespołem funkcjonalnym” (EA-13). Metropolizacja dotyczy skupienia na pewnym obszarze określonych własności i cech. Związane one są z koncentracją funkcji decyzyjnych, występowaniem potencjału innowacyjnego, intensywnością przepływów i połączeń. Te kryteria stanowią wskaźniki pozwalające stwierdzić, że określone terytorium objęte jest procesem metropolizacji” (ES-1). Jeden z ekspertów (ES-5) podał przykład francuskiego regionu Rodan-Alpy, który rozwinął funkcje metropolitalne, rozdzielone pomiędzy jego największe aglomeracje, tj. Lyon, Grenoble i Saint-Étienne, które wspólnie mogą w przyszłości stworzyć metropolię sieciową. Struktura ta zaczyna już funkcjonować w praktyce pomiędzy aglomeracjami Lyonu i Saint-Étienne, czego przejawem jest powstanie wspólnej przestrzeni akademickiej i badawczej o nazwie *Pôle de recherche et d'enseignement supérieur Université de Lyon*.

Metropolizacja nie oznacza w związku z tym wyłącznie demograficznego i przestrzennego wzrostu obszaru miejskiego, ale przejawia się przede wszystkim w przejmowaniu przez wyłaniający się obszar metropolitalny specyficznych funkcji, które czynią z niego przestrzeń motoryczną odznaczającą się ponadprzeciętnym potencjałem rozwojowym w ramach społeczeństwa postindustrialnego, bazującego na przepływie informacji, tworzeniu i wykorzystywaniu wiedzy, kre-

<sup>19</sup> M. LUSSAULT: *L'urbain — métropolisé français dans la mondialisation — état des lieux et problématiques*, “Des systèmes spatiaux en perspective — Territoires 2040”. “Revue d'études et de prospective”, DATAR 2011, nr 3, s. 25.

<sup>20</sup> Nacisk na wymiar funkcjonalny kładą także polscy specjaliści: T. MARKOWSKI, T. MARSZAŁ: *Metropolie, obszary metropolitalne, metropolizacja*. Warszawa: PAN, 2006, s. 10—11.

atywności i zaawansowanych technologiach. Obszary poddane zjawisku metropolizacji zyskują zdolność do zaspokajania specyficznych potrzeb wyższego rzędu rozwijających się w społeczeństwie ponowoczesnym odnoszących się do działalności biznesowej, naukowo-badawczej oraz kulturalnej. Obszary metropolitalne to także miejsca, gdzie swoje potrzeby może zaspokajać „klasa metropolitalna” odznaczająca się specyficznymi upodobaniami konsumpcyjnymi<sup>21</sup>. Metropolie wyłaniające się w sprzyjających warunkach z obszarów metropolitalnych to „siła napędowa regionu, biegun wzrostu i innowacji. Metropolie stymulują rozwój regionalny i lokalny, który podtrzymywany jest poprzez atrakcyjność inwestycyjną i podwyższanie warunków życia, ściągając najbardziej wartościowy kapitał ludzki, wzmacniając kapitał społeczny poprzez podtrzymywanie i rozwijanie więzi<sup>22</sup>.

Perspektywa funkcjonalna implikuje istotne wskazówki metodologiczne, bowiem występowanie procesów metropolizacyjnych wiąże się najczęściej z pojawianiem się specyficznych kategorii zawodowych, które można określić mianem „kreatywnych miejsc pracy”. W ten sposób francuski Główny Urząd Statystyczny (INSEE) przyjął pod koniec lat 90. w swych badaniach dotyczących aglomeracji i zaawansowania procesów metropolizacyjnych kategorię wyższych zawodów metropolitalnych. Zawody te dotyczą w istocie „funkcji związanych z innowacyjnością, kreatywnością i wynalazczością, komunikowaniem i zarządzaniem, które rozwijane są w ramach tzw. nowej gospodarki, stanowiącej wektor rozwoju terytorialnego, w przeciwieństwie do klasycznych dziedzin aktywności, które tracą na dynamice” (ES-7). Pojawienie się tego rodzaju aktywności i ich udział w produkcie krajowym brutto na danym obszarze może stanowić istotny wskaźnik występowania procesów metropolizacyjnych, które mogą doprowadzić do przekształcenia się aglomeracji w obszar metropolitalny.

Wymienione dotychczas zjawiska wskaźnikowe nie wyczerpują oczywiście zakresu procesów metropolizacyjnych. Niektórzy eksperci wskazywali na jeszcze inne aspekty, jak chociażby „sytuację, w której centra, w tym centra historyczne miast, przestają odgrywać kluczową rolę w wyznaczaniu praktyk mieszkańców, czemu towarzyszy wyłanianie się centrów alternatywnych, peryferyjnych, których znaczenie rośnie” (EA-1). Procesy metropolizacyjne oznaczają wzrost potencjału rozwojowego danego obszaru, ale wiążą się także z konkretnymi wyzwaniami, które można określić jako uboczne, a więc niechciane skutki metropolizacji. Stanowią one często skutek agregacji, a więc nakładania się na siebie dużej liczby systemów interakcyjnych, jakie w związku z koncentracją przestrzenną powstają na obszarze metropolitalnym. Chodzi tu oczywiście o typowe problemy dużych aglomeracji miejskich, które potęgują się na obszarach metropolitalnych, jak kwestia spójnego i wydajnego systemu transportu publicznego, gospodarki

<sup>21</sup> Zagadnienia te rozwija BOHDAN JAŁOWIECKI. Zob. B. JAŁOWIECKI: *Spółeczna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Scholar, 2000, s. 17–19.

<sup>22</sup> M.S. SZCZEPAŃSKI, W. ŚLĘZAK-TAZBIR: *Górnośląskie metamorfozy. Region przemysłowy w procesie zmian: od osady fabrycznej do metropolii?* „Studia Socjologiczne” 2009, nr 4, s. 37.

odpadami komunalnymi czy bezpieczeństwa. W grę wchodzi także wyzwania ekologiczne związane z peryurbanizacją i kurczeniem się obszarów zielonych i niezabudowanych.

Skupiając się na tym, co można by określić jako ciemną stronę metropolizacji, jeden z ekspertów (EA-1) zwrócił uwagę na potencjalne zjawisko tzw. osuszania terenów przyległych. Przywołany przykład odnosił się do aglomeracji Tuluzy, która miała pozbawić region Midi-Pyrénées wcześniej funkcjonujących tam centrów. Inny ekspert biorący udział w badaniu poszedł dalej stwierdzając, że „metropolizacja rozwija się trochę, jak coś na kształt stanu zapalnego czy raka. [...] powoduje ogromne perturbacje geograficzne, środowiskowe i społeczne” (EA-14). Metropolizacja generuje problem dużych miast i centrów w związku z ich niezwykle gęstym zagęszczeniem, ale [...] ma także tendencję do mnożenia ośrodków, skupisk, a więc do tworzenia świata policentrycznego” (EA-14). Prócz problemów środowiskowych, o których była już mowa, metropolizacja oznacza także istotne problemy ludzkie, związane z rozwojem człowieka, a więc jego wychowaniem, edukacją czy jego ulokowaniem w przestrzeni, w tym m.in. w zakresie możliwości nabycia mieszkania. Pojawia się wreszcie problem napływu nowej ludności i jej włączenia społecznego, a więc tego, czy będzie się ona grupowała na podstawie więzów rodzinnych, klasowych, etnicznych oraz tego, jak owe odmienności będą rozgrywane i kto tę różnorodność będzie potrafił zharmonizować (EA-14). To natomiast pociąga za sobą problem marginalizacji, a nawet wykluczenia pewnych grup ludności na obszarze metropolitalnym, a w związku z tym jego społecznej polaryzacji. Jedną z konsekwencji procesów metropolizacji jest segmentacja rynku pracy, „gdzie z jednej strony mamy elitę metropolitalną, którą charakteryzują wysokie kompetencje, profesjonalizm, wiedza, a tym samym bogactwo i określony styl życia. Z drugiej mamy zagrożonych utratą pracy, których niskie kwalifikacje nie pozwalają na pełne uczestnictwo w metropolizującym się świecie<sup>23</sup>. Wykluczenie na obszarze metropolizacji może wreszcie oznaczać także brak dostępu części ludności do partycypacji i deliberacji w przestrzeni publicznej.

[Wraz z postępem procesów metropolizacyjnych] zarysowuje się podział między tych, którzy pozostają niejako w ruchu i tych, przed którymi metropolitalna rzeczywistość ulega zamknięciu. Pomiędzy tymi grupami może dochodzić do konfliktów w zakresie korzystania z zajmowanych terenów czy nieruchomości. W przestrzeni podmiejskiej może natomiast dochodzić do konfliktów między dotychczasowymi właścicielami gospodarstw czy małych posiadłości, a ludnością napływową mającą zupełnie inne aspiracje i priorytety [...]. (EA-16)

Zjawisko metropolizacji to zbiór procesów, których nie można w pełni opisać, a możliwości ich kontroli są zawsze ograniczone. Związane jest to z fak-

<sup>23</sup> M.S. SZCZEPAŃSKI, A. ŚLIZ: *Stare okręgi przemysłowe w procesie metropolizacji*. W: *Czy metropolia jest miastem?* Red. B. JAŁOWIECKI. Warszawa: Scholar, 2009, s. 180.

tem, że metropolizacja oznacza w gruncie rzeczy przeniesienie na poziom lokalny logiki globalnej „metagry”, która materializuje się w przestrzeni obszaru metropolitalnego za sprawą licznych i zróżnicowanych aktorów, których współpraca, rywalizacja i generalna współzależność jest z jednej strony źródłem niezwyklej dynamiki rozwojowej, ale jednocześnie przesądza o ograniczonej sterowności tego specyficznego systemu lokalnego. Metropolizacja stanowi w związku z powyższym proces w dużym stopniu spontaniczny, stanowiący efekt światowej gry konkurencyjnej, globalnego kapitalizmu i agregacji międzynarodowych procesów sieciowych, które przesądzą o wyborze określonych lokalizacji, które staną się przestrzenią oddziaływania metropolizacji<sup>24</sup>.

Nie oznacza to jednak całkowitej bezsilności władzy publicznej względem przedstawionych wyżej fenomenów. Mamy bowiem do czynienia z narastającym napięciem między metropolizacją rozumianą jako rodzaj adaptacji do globalnej formy urbanizacji, która jawi się jako konieczność, lecz nie zawsze niesie szczęście, z czymś, co można określić jako „endogeny projekt miejski”<sup>25</sup>.

Współczesne państwa, a coraz częściej same władze lokalne różnego szczebla, nie ustają w staraniach, aby to na ich obszarze powstawały najbardziej konkurencyjne i dynamiczne ośrodki wzrostu, jakimi są obszary metropolitalne, a nade wszystko metropolie. Choć tego rodzaju działania nie dają gwarancji skuteczności, to z całą pewnością mogą wspomagać proces metropolizacji oraz zmierzać w kierunku niwelowania skutków ubocznych tego procesu, które mogą osłabiać dynamikę wzrostu całego obszaru<sup>26</sup>. Chodzi tu o strategię, które będą zwiększały poziom wykorzystania potencjału, jakiego dostarcza metropolizacja za sprawą koncentracji zasobów, powiązań i funkcji, poprzez inicjatywy zmierzające do zwiększenia poziomu zaufania aktorów obszaru metropolitalnego, generujące między nimi powiązania strukturalne i komunikacyjne ograniczające liczbę kolizji znoszących się strategii indywidualnych na rzecz ich synergii. Inna grupa działań dotyczy otwierania procesów decyzyjnych na udział aktorów spoza sektora administracji publicznej uczestniczących w kształtowaniu obszaru metropolitalnego reprezentujących sektor prywatny czy organizacje społeczne, co prowadzi do wykształcania się specyficznego systemu metropolitalnego „współrządzenia” (*governance*)<sup>27</sup>. Mowa tu także o tworzeniu bazy infrastrukturalnej i organizacyjnej, która umożliwi dynamiczne przepływy w metropolitalnym

<sup>24</sup> R. PYKA: *Metropolizacja jako jedno z efektywnych narzędzi walki z recesją i przezwyciężania skutków kryzysu*. 2013 (fragment tekstu złożonego do druku w wydawnictwie Wyższej Szkoły Biznesu w Dąbrowie Górniczej).

<sup>25</sup> M. LUSSAULT: *Lurbain — métropolisé français dans la mondialisation...*, s. 16.

<sup>26</sup> R. PYKA: *Minimizing the Side Effects of the Metropolization as a condition for maintenance of transition and resilience in Post-Industrial Agglomerations*. „Journal of Economics and Management” 2013, nr 10.

<sup>27</sup> R. PYKA: *Lokalne „gouvernance” jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2/2011.

krwioobieg, niwelując prawdopodobieństwo wystąpienia zatorów. W praktyce chodzi o właściwie rozwinięty system transportu i infrastruktury drogowej, ale także nowoczesne infostrady, skoordynowane zarządzanie przestrzenne i spójną komunikację zewnętrzną wpisującą się w szeroko pojęty marketing terytorialny i inwestycyjny<sup>28</sup>.

Świadomość pozytywnych i negatywnych skutków metropolizacji wiedzie do drugiego możliwego znaczenia tego pojęcia związanego z ujęciem instytucjonalnym, które odnosi się do problematyki zarządzania. Chodzi wówczas o intencjonalne działania zmierzające do inspirowania czy wspomagania metropolizacji jako generatora rozwoju danego obszaru. Metropolizację można wówczas zdefiniować jako „rodzaj polityki prowadzonej przez państwo, zmierzającej do skoncentrowania w ograniczonej liczbie miast potencjału i funkcji strategicznych” (EA-1). Działania te mogą mieć także na celu niwelowanie negatywnych następstw metropolizacji „wobec wszystkich tych zróżnicowanych problemów, jakie ona niesie, geograficznych, środowiskowych, demograficznych, społecznych, ekonomicznych itd. Dlatego prędzej czy później powstanie kwestia zarządzania, czyli tego, kto będzie panował nad tymi problemami — zadanie jest olbrzymie” (EA-14). „Stwierdzenie występowania procesu metropolizacji oznacza spojrzenie na to, co dzieje się na określonym terytorium, akceptując fakt, że proces ten ma zmienną geometrię. Na tej podstawie podejmujemy refleksję nad odpowiednimi rozwiązaniami administracyjnymi i organizacyjnymi, pozwalającymi ujmować w sposób najwłaściwszy kwestie metropolizacji” (ES-1). Jeżeli jednym z elementów procesu metropolizacji jest koncentracja na ograniczonej przestrzeni szeroko pojętej intensywnej aktywności ludzkiej, twórczej, biznesowej, zarządczej, to istotnym wyzwaniem staje się koordynowanie tych działań, tak by wzajemnie się one wzmacniały, prowadząc dany obszar wytyczoną dla niego ścieżką rozwoju przy jednoczesnej minimalizacji prawdopodobieństwa wystąpienia kolizji, których pewna liczba jest oczywiście nieunikniona.

Metropolizacja to proces, w wyniku którego rodzi się metropolia. [...] Może więc być zjawiskiem zupełnie przez nas niekontrolowanym, jako efekt występowania określonych faktów i zjawisk obiektywnych. Jednak do procesu metropolizacji można podejść także w sposób instytucjonalny, kiedy wiąże się on z intencjonalnym działaniem aktorów. Tworzymy wówczas instytucje, jak zrobiono to we Francji w roku 1966 i 1968 ustanawiając wspólnoty miejskie. Tego rodzaju struktury instytucjonalne mają za zadanie generowanie współpracy między aktorami na obszarze miejskim. (EA-2)

Na podstawie powyższych stwierdzeń dochodzimy do kluczowego pytania, które podzieliło ekspertów biorących udział w badaniach. Czy możliwe jest generowanie i kontrolowanie procesów metropolizacyjnych? Pytanie to można

<sup>28</sup> R. PYKA: *Metropolizacja jako jedno z efektywnych narzędzi walki z recesją...*

także przeformułować rozpatrując występowanie związku między metropolizacją w ujęciu funkcjonalnym, jako fenomenu doświadczanego, a metropolizacją w ujęciu instytucjonalnym, jako odmiany polityki publicznej, której emanację mogą stanowić określone struktury organizacyjne mające na celu zarządzanie obszarem metropolitalnym.

Część ekspertów stała na stanowisku, zgodnie z którym możliwe jest inspirowanie i kształtowanie procesów metropolizacyjnych, a więc tych, które mogą doprowadzić do wykształcenia się metropolii. W tej grupie metropolizacja była traktowana jako narzędzie odnowy i sprężystości gospodarczej danego terytorium, które — mimo zmienności cykli ekonomicznych — jest w stanie zagwarantować sobie dynamiczny rozwój po okresie stagnacji. Wejście na drogę metropolizacji jest w tym ujęciu szansą dla przeżywających pewne problemy średniej wielkości aglomeracji miejskich, która może przywrócić im dynamikę przenosząc je na wyższy poziom rozwoju gospodarczego. W przypadku największych aglomeracji będących już metropoliami, odnowa gospodarcza dokonuje się samoczynnie, a decydenci mogą skupić się na niwelowaniu jej skutków ubocznych, gdyż — jak stwierdził jeden z ekspertów — „metropolizacja jest udana wtedy, gdy jej rozwój jest zorganizowany” (EI-5).

Londyn, Paryż nie potrzebują w zasadzie agencji rozwoju. Ich gospodarka odnawia się samodzielnie. Występuje tam wszystko, co potrzebne jest gospodarce: przedsiębiorstwa, naukowcy, ośrodki decyzyjne, zamożni ludzie, co stanowi właściwą masę krytyczną, która sprawia, że wszystko działa samoczynnie. Kiedy jednak mamy do czynienia z ilością mieszkańców poniżej 2 milionów, nie jest to już takie oczywiste. [...] Jeśli chcemy, żeby na francuskich obszarach metropolitalnych nastąpiła odnowa ekonomiczna, potrzebujemy kogoś, kto się tym zajmie. Ktoś, kto znajdzie te elementy, składniki, które są potrzebne w okolicznych gminach. Potrzebna jest większa masa krytyczna, którą trzeba znaleźć, jeśli jej nie mamy. Funkcje metropolitalne, urządzenia i rzadkie, wyspecjalizowane usługi stają się rentowne dopiero począwszy od pewnej masy krytycznej [...]. (EI-5)

Cytowany ekspert podaje przykłady francuskich aglomeracji, takich jak Bordeaux, Lyon czy Lille, które starają się osiągnąć potrzebną im masę krytyczną w zakresie potencjału demograficznego, ale także rozwinięcia właściwych funkcji poszukując ich w swoim otoczeniu. W przypadku Lyonu, realizowane jest to w ramach projektu utworzenia metropolii sieciowej z miastem Saint-Étienne i innymi okolicznymi aglomeracjami. Dla Bordeaux prawdziwym wyzwaniem jest zacieśnienie współpracy z Tulużą, co stanie się możliwe dzięki powstaniu szybkiej kolei i pozwoli przekroczyć pułap 2 milionów mieszkańców w ramach metropolii dwubiegunowej. W przypadku Lille potencjał ten odnaleziono poza granicą państwa, rozwijając współpracę z pobliskimi aglomeracjami belgijskimi należącymi do tego samego funkcjonującego niegdyś zagłębia węglowego. Podej-



mowanie takich działań jest niezbędne do „wzmocnienia wymiaru metropolitalnego, co pozwala na zajęcie właściwej pozycji i podjęcie konkurencji z innymi ośrodkami metropolitalnymi” (ES-3).

Metropolizacja może być w związku z powyższym traktowana jako zjawisko „wznoszące się i opadające” (ES-3). Jest to fenomen dokonujący się poza naszą wolą w wyniku narodowych i ponadnarodowych mechanizmów gospodarczych, ale jednocześnie poprzez określone polityki publiczne i działania zorganizowane, istnieje możliwość przygotowania właściwego gruntu pod metropolizację czy modelowanie procesu jej przebiegu. Zaprezentowane podejście w sposób trafny ujął ekspert reprezentujący optykę prawną. Zapytany o relację między metropolizacją w ujęciu funkcjonalnym oraz instytucjonalnym stwierdził, co następuje.

Oba te zjawiska się łączą, gdyż zachodzące pod wpływem sił ekonomicznych zmiany społeczne sprawiają, że potrzebne są określone instrumenty prawne, a te instrumenty, gdy tylko się pojawiają, stają się motorem i czynnikiem ludzkiego działania, co powoduje rodzaj sprzężenia zwrotnego między tymi dwoma zjawiskami. Myślę, że to raczej zjawiska ekonomiczne i społeczne są pierwotne, jednak pojawienie się rozwiązań prawnych najczęściej zmienia ich wzorzec. (EA-9)

Przekonaniu o możliwości oddziaływania na zjawisko metropolizacji, towarzyszyła wiara w zasadność tworzenia zorganizowanych struktur współpracy i zarządzania na dużych obszarach miejskich. Chodzi o wszelkie formy organizacyjne koordynujące działania aktorów obszaru metropolitalnego od struktur bardzo luźnych po formy zinstytucjonalizowane, które we Francji przyjmują postać publicznych jednostek współpracy międzygminnej (*Établissement Public de Coopération Intercommunale*). Przykładem takich rozwiązań są funkcjonujące we Francji wspólnoty miejskie (*communauté urbaine*), które „powstały w latach 60., jako reakcja na występujące zagęszczenie ekonomiczne i społeczne wokół pewnej grupy miast” (EA-9). „Pojawienie się współpracy międzygminnej na obszarach objętych procesem metropolizacji pozwala ją tam w pewien sposób ujarzmić, ograniczając między innymi niekontrolowaną peryurbanizację” (EA-1).

Metropolizacja stanowi fenomen stwierdzony. Jest to zjawisko dokonujące się w niektórych aglomeracjach, którego pojawienie się wskazuje, że weszliśmy w nowy wymiar urbanizacji. Czasem pojęcie to używane jest dla opisanie nowych struktur i nowego funkcjonowania aglomeracji. Jest tak w przypadku Lyonu i Saint-Étienne, gdzie zdano sobie sprawę, że określona liczba zjawisk dokonuje się na poziomie szerszym niż obszar miasta i w tym kontekście warto dysponować systemem współpracy i koncertacji na tyle miękkim i elastycznym, aby uniknąć napięć i konfliktów. (ES-2)

Przestrzeń życia mieszkańców poszerza się, a poszczególne obszary metropolitalne zaczynają ze sobą konkurować na poziomie europejskim. Jeśli więc



chcemy podjąć to wyzwanie i konkurować z metropoliami naszego pokroju, samodzielnie nie jesteśmy w stanie tego zrobić i jest to argument przemawiający za grupowaniem się. [...] To grupowanie nie zawsze jest doskonałe [...], ale opory jakie się pojawiają są przede wszystkim oporami względem miasta centralnego, a nie przeciw idei metropolii. (ES-3)

Niektórzy eksperci nie negowali znaczenia współpracy oraz tworzenia instytucji zarządczych na obszarach podlegających procesom metropolizacji, choć wyrażali się dosyć ambiwalentnie w zakresie efektywności takich działań. Chodzi bowiem o „działania dzięki którym miasto będzie mogło skorzystać z pozytywnych następstw metropolizacji, jednocześnie unikając skutków negatywnych tego procesu. Jest to trochę komiczne, oczekiwać jednego licząc, że da się uniknąć drugiego” (EA-8). Inni zwracali natomiast uwagę na fakt, że procesy metropolizacyjne, pozostając żywiołowymi i do pewnego stopnia nieprzewidywalnymi, trudno dają się zamknąć w sztywnych ramach instytucjonalnych. Prędzej czy później okaże się bowiem, że terytorium instytucjonalne nie odpowiada temu, na którym metropolizacja jest siłą sprawczą. „Można powiedzieć, że głównym celem jednostek współpracy międzygminnej jest planowanie metropolizacji, tylko że w większości przypadków terytorium wspólnoty międzygminnej jest zdecydowanie mniejsze niż obszar podlegający metropolizacji” (EI-4). „Zamykanie tego procesu w określonych granicach, aby móc powiedzieć, że metropolia równa się metropolizacji, jest pułapką” (ES-1).

W tej grupie znajdowali się także eksperci kwestionujący metropolizację instytucjonalną jako efekt przekonania o możliwości inicjowania i kształtowania procesów metropolizacyjnych. Dla ekspertów należących do tej grupy metropolizacja oraz pojęcie metropolii, to przede wszystkim element nowoczesnego dyskursu waloryzującego dane terytorium, będący efektywnym narzędziem marketingowym. W ten sposób tłumaczy się przyjmowanie do nazw wspólnot aglomeracji we Francji o populacji poniżej 500 tys. mieszkańców pojęcia metropolia, jak miało to miejsce w przypadku aglomeracji *Saint-Étienne Métropole*. Jest to także potencjalne źródło kapitału politycznego dla rywalizujących ze sobą aktorów sceny politycznej. Jeden z ekspertów przytacza w tym kontekście plany Gérarda Collomba, mera Lyonu oraz przewodniczącego Wspólnoty Miejskiej Grand Lyon, który zapowiedział, że Lyon stanie się metropolią awansując z 20 na 15 miejsce w Europie pod względem wielkości. Zdaniem przytaczanego eksperta jest to prawie niemożliwe, bowiem armatura miejska jest niezwykle stała, a tego rodzaju zmiany wymagają dziesiątków, jeśli nie setek lat. Stwierdza więc, że „aby zrozumieć tego rodzaju dyskurs, trzeba przyjąć perspektywę socjologii polityki i spojrzeć na lokalnego przywódcę politycznego, jak na szefa przedsiębiorstwa, który różnymi sposobami dąży do zwiększenia swojego udziału w rynku” (EA-8).

Opiniom tego typu towarzyszył sceptycyzm wobec traktowania struktur międzygminnych jako czynnika generującego procesy metropolizacyjne. Eksperci

wyrażający taką opinię stali na stanowisku, że „struktury tego rodzaju mogą umacniać poczucie przynależności metropolitalnej oraz zwiększać potencjał konkurencyjny wobec innych obszarów i w tym sensie pośrednio być czynnikiem metropolizacji. Jest to jednak podejście zupełnie nowe, które nie towarzyszyło współpracy międzygminnej, kiedy ją inicjowano” (ES-4).

Jeden z ekspertów będący najbardziej sceptyczny względem możliwości kształtowania procesów metropolizacji stwierdził, że choć metropolia oznacza ośrodek miejski o znaczeniu decyzyjnym i znacznym wpływie ekonomicznym i finansowym, to obecnie w prawie całej Europie, wszystkie miasta niezależnie od rangi, wykraczające poza próg od 100 do 500 tys. mieszkańców przedstawiają się jako metropolie. Uważa on, że są to „rozgrywki aktorów politycznych, ich dyskursy oraz przekonania, które nie mają wiele wspólnego z rzeczywistymi rezultatami. Nie jesteśmy zdolni do metropolizowania, a metropolia którą się kreuje poprzez polityczny dyskurs, nie jest metropolią. To nie jest metropolizacja” (EA-10). Jako przykład ilustrujący powyższe stanowisko opisuje projekt wybudowanej w Lyonie dzielnicy, w której miały się ulokować firmy z branży ekonomii społecznej łączącej trzeci sektor z sektorem komercyjnym. Obecnie jest problem z wynajęciem wybudowanych powierzchni, które w tej sytuacji przekształca się częściowo w centra handlowe.

Dokonując podsumowania można stwierdzić, że metropolie i obszary metropolitalne stanowią obecnie punkty najbardziej dynamicznego rozwoju będące motorem napędowym gospodarek narodowych. Związane jest to z nagromadzeniem na ich obszarze kapitałów i kompetencji, których przestrzenna bliskość i wzajemne oddziaływanie oraz synaptyczne połączenia z innymi ośrodkami metropolitalnymi w skali regionu, kraju czy świata, gwarantują im rozwój funkcji wyższego rzędu w wymiarze politycznym, kulturowym, finansowym oraz gospodarczym. Jednocześnie ogromna liczba możliwych konfiguracji metropolitalnych sieci współpracy i wymiany, czyni je niezwykle odpornymi na dynamicznie kształtującą się sytuację rynku globalnego, przez co charakteryzują się wysokim poziomem sprężystości i elastyczności (*urban resilience*<sup>29</sup>). Elastyczność obszarów metropolitalnych oznacza odporność na szoki zewnętrzne oraz zdolność do szybkiego powrotu na ścieżkę wzrostu sprzed kryzysu lub przyjęcie nowej strategii rozwoju dzięki rekonfiguracji sieci współpracy i mobilizację nowych kapitałów<sup>30</sup>. Oczywiście nie każda aglomeracja, czy konurbacja przekształci się w obszar metropolitalny lub metropolię, co podyktowane jest zróżnicowaną zdolnością do mobilizowania endogennego potencjału, poziomem zaufania lokalnych aktorów i skłonnością do współpracy gwarantującej

<sup>29</sup> J.M.R. SIMME: *The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach*. “Cambridge Journal of Regions, Economy and Society” 2009.

<sup>30</sup> M. SUCHACKA, R. PYKA, Ł. TREMBACZOWSKI: *Selected Driving Forces and Mechanisms for the Urban Economic Resilience in the Silesian Post-Industrial Cities*. “Regions” 2012, Regional Studies Association, nr 286.

wyłonienie się dynamicznych relacji sieciowych. Dlatego obecnie tak duży nacisk kładziony jest na tworzenie sprzyjających warunków formalnych i instytucjonalnych, które ułatwiałyby tego rodzaju powiązania, doprowadzając do powstania „uczącego się obszaru metropolitalnego”. Ten ostatni można by rozumieć jako rezultat synergicznej współpracy i wymian zachodzących między aktorami działającymi na obszarze metropolitalnym, zdolnymi do autorefleksji nad własnym działaniem i projektowania optymalnych dla siebie sieci współpracy<sup>31</sup>. Wyłonienie „uczącego się obszaru metropolitalnego”, struktury bardzo dynamicznej, zdolnej do szybkiego reagowania na zmieniające się trendy i każdorazowego rekonstruowania wewnętrznych powiązań, wydaje się efektywnym narzędziem przeciwstawiania się recesji i globalnym kryzysom.

### **Determinanty gospodarczo-finansowe zmiany pozycji państwa w stosunku do szczebla lokalnego**

Poszukując źródeł głębokich zmian w funkcjonowaniu systemu społecznego we Francji ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia szczebla władz lokalnych oraz wykształcenia się miejskich systemów politycznych będących oznaką wzrastającego znaczenia aglomeracji i obszarów metropolitalnych, należy zwrócić również uwagę na uwarunkowania gospodarcze wpisujące się w obserwowany od końca lat 70. kryzys *welfare state* oraz załamania się podstaw francuskiej gospodarki w obliczu wykształcenia się rynku globalnego.

Francuski model gospodarczy, który osiągnął apogeum swojego rozwoju w pierwszych trzech dziesięcioleciach po drugiej wojnie światowej, które Francuzi nazywają Trzema chwalebnyimi dekadami (*Trente glorieuses*), wpisuje się w długą tradycję polegającą na determinującym znaczeniu państwa i sektora publicznego w funkcjonowaniu społeczeństwa i gospodarki. Doszukując się historycznych źródeł francuskiego interwencjonizmu państwowego można sięgnąć do czasów Ludwika XIV i kolbertyzmu, których współczesnym przejawem było działanie niemal do końca XX wieku Generalnego Komisarjatu ds. Planowania (*Commissariat général du Plan*)<sup>32</sup>, którego zadaniem było planowanie w zakresie funkcjonowania i rozwoju ekonomicznego kraju.

System ten sprawdzał się przez dziesięciolecia osiągając najlepsze rezultaty po drugiej wojnie światowej, kiedy gospodarka francuska rozwijała się w pewnym oderwaniu od reszty świata w tempie 3–4% w skali roku, co przynosiło

<sup>31</sup> R. PYKA: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych...*

<sup>32</sup> P. GILLES: *La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains*. „Pole sud” 2010/1, nr 32, s. 77.

państwu pokaźne dochody pozwalające na rozbudowę hojnego systemu świadczeń socjalnych tworzącego zręby francuskiego *État-providence*<sup>33</sup>. Francuzi żyli wówczas w przekonaniu, że swoje problemy są w stanie rozwiązać wewnątrz swojego państwa.

Chociaż miała miejsce intensywna zewnętrzna wymiana handlowa, odbywało się to w warunkach ściśle regulowanych przez państwo, które wszystko kontrolowało, bo to ono miało najszerszą wiedzę, dysponując wszelkimi środkami technicznymi oraz zasobami informacyjnymi. Jak przystało na model jakobiński państwa, rozwinęło ono na całości terytorium swoje struktury kontroli i władzy, ale także źródła impulsów i mobilizacji gospodarczej zupełnie wyjątkowe. Ta rzeczywistość została całkowicie podważona [...]. Globalizacja rozłożyła na części pierwsze tradycyjny model francuskiej gospodarki, który w dużym stopniu oparty był na znaczącej roli państwa. (ES-7)

Globalizacja zmieniała w sposób gwałtowny sytuację czołowych gałęzi francuskiego przemysłu oraz firm będących bastionem ekonomii parapaństwowej, które zaczęły tracić swoją pozycję rynkową. Dotyczyło to przemysłu lotniczego, elektronicznego czy zbrojeniowego, które znajdowały się pod szeroką kontrolą państwa. „Ponadto pojawiła się pewna kruchość instytucji społecznych, w tym problem systemu emerytalnego, których zasadność zaczęto we Francji coraz częściej podważać, choć wciąż utrzymuje się model państwa opiekuńczego, państwa zabezpieczającego i gwarantującego przyszłość swoich obywateli. [...] Sądzę, że był to wstrząs ekonomiczny absolutnie fundamentalny. W tej grze w mondializację pojawia się poczucie utraty przez Francję władzy, która choć była iluzją, to jednak odgrywała pewną rolę” (EA-14). Sytuacja ta bardzo szybko przełożyła się na gwałtowne pogorszenie się sytuacji finansów publicznych, pojawianie się deficytów i wzrost zadłużenia publicznego. Sprawne i efektywne państwo francuskie, w którego omnipotencję wierzyli obywatele, okazało się bezsilne. Integracja europejska i pojawienie się wspólnego rynku było w tym kontekście lokalnym przejawem tendencji globalnych.

François Mitterrand musiał w pewnym momencie powiedzieć, „spróbowaliśmy już wszystkiego, a mimo to wciąż mamy 4 miliony bezrobotnych [...]”. Okazało się bowiem, że bezrobocie nieustannie wzrastało, bez względu na to czy u władzy byli socjaliści czy prawica. Temu wszystkiemu towarzyszyło otwarcie na świat, jakiego nikt sobie nie wyobrażał. Państwo pozbawione częściowo legitymizacji, poprzez jego ekonomiczną porażkę, delegitymizowane za sprawą coraz silniejszych aspiracji autonomicznych jednostek oraz terytoriów upomi-

---

<sup>33</sup> Szerzej na ten kondycji i problemów francuskiego państwa o orientacji społecznej pisze P. ROSANVALLON. Zob. P. ROSANVALLON: *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris: Seuil, 1995, s. 28—41, 107—118 ; P. ROSANVALLON: *La crise de l'État-providence*. Paris: Seuil, 1981.

nających się o władzę, staje się państwem zmarginalizowanym w warunkach gospodarczych, które zupełnie mu umykają. Wtedy ludzie stwierdzają, że rozwiązanie znajduje się na poziomie lokalnym, („ono jest u nas”), co przekłada się po części na wolę wzięcia losu we własne ręce. (ES-7)

Wszystko to dokonuje się w kontekście zwrotu neoliberalnego, jaki miał miejsce w krajach rozwiniętych w ostatnich dekadach XX wieku, czego przejawem było objęcie władzy w Wielkiej Brytanii w 1979 roku przez Margaret Thatcher oraz przez Ronalda Reagana w Stanach Zjednoczonych w roku 1980. Choć mogło się wydawać, że Francja podąża wówczas sobie właściwą drogą, gdyż w 1981 roku po raz pierwszy w historii V Republiki Francuskiej prezydentem został przedstawiciel Partii Socjalistycznej, François Mitterrand, to jednak stopniowa infiltracja francuskiego państwa przez idee liberalne w kontekście otwarcia francuskiej gospodarki na wyłaniający się globalny rynek stawała się faktem<sup>34</sup>. Przejawiało się to w narastającej krytyce francuskiego modelu gospodarczego, ale przede wszystkim w podważaniu francuskiego modelu państw o orientacji społecznej, której apogeum przypada na połowę lat 90., kiedy swój plan reform ogłosił prawicowy premier Alain Juppé, co zakończyło się największymi od maja 1968 roku niepokojami społecznymi i powrotem do władzy lewicy<sup>35</sup>. Mimo to, od tamtej pory sprawy budżetowe, wszelkie zagadnienia finansowe, dążenie do efektywności i konkurencyjności, zaczynają „drażnić” francuski egalitaryzm, dla którego wyrasta stopniowo konkurencja w postaci pojęcia *ekwityzmu* (od fr. *équité*) o anglosaskim rodowodzie<sup>36</sup>.

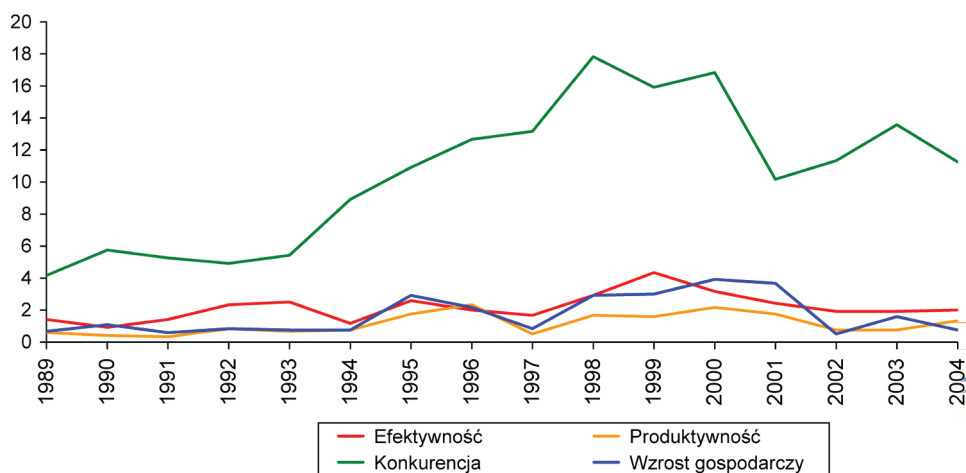
Gwałtowny wzrost obecności w debacie publicznej zagadnień finansowych oraz kwestii konkurencyjności (wykres 1) podyktowany był nieustannie rosnącymi deficytami, w tym deficytem państwowego systemu ubezpieczeń społecznych (*Sécurité sociale*), który w roku 2010 uzyskał rekordową wartość prawie 24 mld euro. Choć poziom tego deficytu spadł w roku 2011 do 17,43 mld euro (wykres 2), to jego skumulowana wartość w postaci całkowitego zadłużenia systemu *Sécurité sociale* pozostającego do spłaty wyniosła 142,8 mld euro, co stanowiło 7,1% PKB Francji<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Szerzej o tych kwestiach piszę w artykułach: R. PYKA: *Wpływ egalitaryzmu na dyskurs publiczny we Francji* (w kontekście jego infiltracji przez idee liberalne). W: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*. Red. J. WÓDZ. Katowice: WUŚ, 2009, s. 38–55; R. PYKA: *Kultura mitycznego francuskiego egalitaryzmu w konfrontacji z rzeczywistością globalnego rynku — mit wyjątkowości Francji a konwergencja globalnego kapitalizmu*. W: *Kultura a rynek*. Red. S. PATRYCKI. Lublin: Wyd. KUL, 2008, s. 259–265.

<sup>35</sup> R. PYKA: *Globalizacja — sprawiedliwość społeczna — efektywność ekonomiczna. Francuskie dylematy*. Katowice: WUŚ, 2008, s. 85.

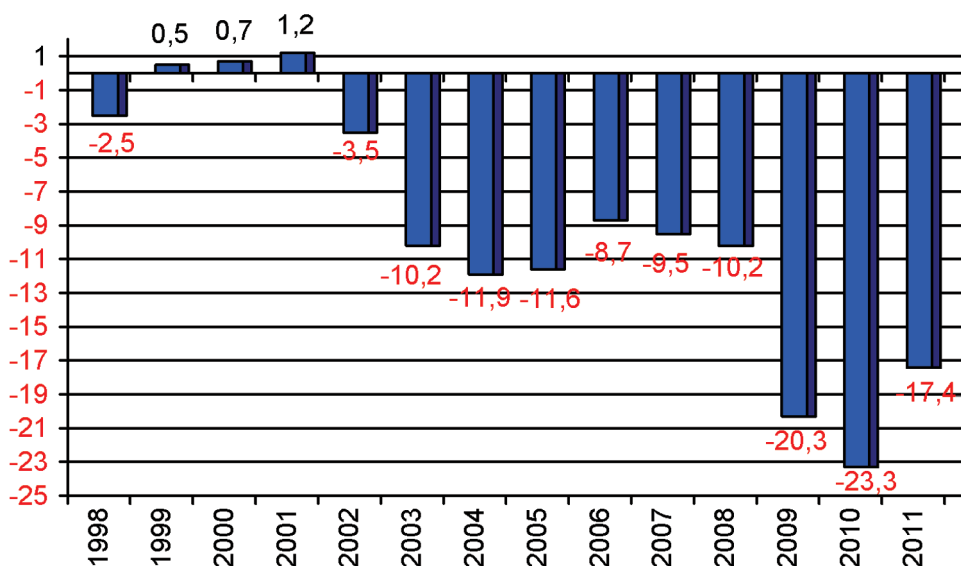
<sup>36</sup> Ibidem, s. 33–51.

<sup>37</sup> Les équilibres financiers, *Chiffres clés de la Sécurité sociale 2011*, [http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/eq\\_finan\\_2012\\_chiffres\\_cles.pdf](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/eq_finan_2012_chiffres_cles.pdf) [dostęp: 21.08.2012].



**Wykres 1.** Średnia miesięczna liczba wystąpień określonych pojęć w dzienniku „Le Monde” w latach 1989–2004

Źródło: Badania własne. Patrz praca doktorska: ROBERT PYKA: *Sprawiedliwość społeczna a efektywność ekonomiczna w dobie globalizacji: dylematy socjoekologiczne w kontekście funkcjonowania i przyszłości państwa opiekuńczego, na przykładzie francuskiej debaty społecznej na łamach dziennika „Le Monde” między 1989 a 2004 rokiem.*



**Wykres 2.** Ewolucja deficytu finansowego państwowego systemu ubezpieczeń społecznych w latach 1998–2011

Źródło: Les équilibres financiers, *Chiffres clés de la Sécurité sociale 2011*, [http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/eq\\_finan\\_2012\\_chiffres\\_cles.pdf](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/eq_finan_2012_chiffres_cles.pdf) [dostęp: 21.08.2012].



W związku z powyższym, do dyskursu publicznego we Francji zaczyna przenikać teza, która wcześniej nie miała racji bytu, niesiona przez elity rządowe z obu stron sceny politycznej, głosząca, że oto „państwo nie może już być pojmowane jako centrum [...] nie jest już w stanie robić wszystkiego, być wszędzie” (EA-10).

Chociaż proces przenikania idei właściwych dla neoliberalizmu wciąż we Francji trwa, to jego tempo jest ograniczone i trudno mówić o definitywnym ich zwycięstwie, czego dowodem mogą być wyniki wyborów prezydenckich we Francji w roku 2012, kiedy na urząd ten wróciła lewica w osobie François Hollande’a zapowiadającego ożywienie gospodarcze, między innymi poprzez podniesienie niektórych wydatków społecznych.

Mimo to presja globalnego systemu gospodarczego, ale nade wszystko „spadek możliwości finansowych państwa wobec znaczących inwestycji, wydatków i jednocześnie spadających wpływów budżetowych” (EI-1), powoduje ponad kwestiami doktrynalnymi, jego stopniowe finansowe wycofywanie się i przenoszenie rozmaitych zadań publicznych na samorząd terytorialny. „Wiele zależy od możliwości finansowych i dostępnych środków. Jeśli więc państwo jest w coraz mniejszym stopniu obecne przy realizacji wielkich projektów, jego znaczenie spada” (ES-1).

Pod koniec lat 60. państwo realizowało ponad 70% inwestycji publicznych. Jest to dobry wskaźnik możliwości zarządczych państwa. Tymczasem w połowie lat 90. mamy do czynienia z sytuacją, kiedy 75% inwestycji publicznych finansowanych jest już przez samorząd lokalny poziomu regionalnego i departamentalnego, ale przede wszystkim przez miasta. Pokazuje to ewidentnie, że obecnie potencjał inwestycyjny, oddziaływanie na przyszłość poprzez inwestycje, dokonuje się na poziomie lokalnym. (EA-3)

Podsumowując można stwierdzić, że zmiana pozycji państwa francuskiego związana była w dużym stopniu z wejściem kapitalizmu w nową fazę, wyznaczaną przez globalizację oraz postfordowski model funkcjonowania gospodarki i produkcji. „Państwo francuskie skorzystało z pewnej sprzyjającej mu fazy rozwoju kapitalizmu, która związana była ze wzrostem ekstensywnym. Chodzi o epokę, w której wspieranie rozwoju gospodarczego [...] wymagało interwencji Państwa na poziomie łączenia rynków, mobilizowania siły roboczej, organizowania dostępu do surowców” (EA-1). W czasie, kiedy istotne znaczenie miała przewaga komparatywna, państwo było w stanie z poziomu centralnego inicjować i stymulować rozwój gospodarczy zapewniając trwały wzrost. W obecnym systemie, który można określić jako postfordowski, liczy się przede wszystkim przewaga konkurencyjna, która nie odnosi się do dostępności bogactw naturalnych, gdyż te można przewieźć w dowolne miejsce na ziemi, ale do takich zasobów, jak wiedza i umiejętności, kreatywność i zdolność do tworzenia innowacji oraz poziom



rozwinęcia branży badawczo-rozwojowej<sup>38</sup>. Tymczasem „procesy te nie zachodzą już na poziomie państwa, lecz dokonują się raczej na poziomie miast. [...] Państwo nie może być już źródłem strategii gospodarczej dla terytorium. Było to możliwe, kiedy gospodarka miała charakter fordowski, a przestrzeń państwa mogła być widziana, jak wielka fordowska fabryka. [...] Tym, co więc postawiło państwo w trudnej sytuacji, jest zmiana wewnętrznej logiki systemu gospodarczego” (EA-1). Operowanie planem jako dogodną formą kreowania rozwoju stało się nieefektywne wobec żywiołowych zmian, jakim zaczęły podlegać narodowe systemy gospodarcze coraz silniej włączane w system globalnych stosunków ekonomicznych. Samoograniczenie władzy centralnej zaczęło się wówczas jawić jako potencjalnie właściwe rozwiązanie pozwalające na opuszczenie głębokiego kryzysu gospodarczego, z powodu którego w latach 80. cierpiały także europejskie państwa bloku socjalistycznego, których upadek stanowił dowód „bankructwa” gospodarki planowej<sup>39</sup>. Zmiany te sprzyjają „terytorializacji rozwoju”, który determinowany jest zasobami znajdującymi się na poziomie lokalnym, który ulega w ten sposób waloryzacji.

Przedstawione uwarunkowania gospodarczo-finansowe nie mogą być traktowane jako jedyny czynnik sprawczy wpływający na ewolucję francuskiego państwa i społeczeństwa pod koniec XX i na początku XXI wieku. Jest to jednak czynnik bardzo istotny, który uświadamiał stopniowo francuskim elitom politycznym i intelektualnym kres efektywności wypracowanego przez to społeczeństwo modelu jego funkcjonowania i jego nieadekwatności do nowych warunków globalnego świata. Stworzenie podstaw dla konkurencyjności w skali globalnej wymaga przyjęcia postfordowskiego paradygmatu rozwoju, wedle którego nie da się już obecnie generować wzrostu z poziomu zuniformalizowanej centralnej polityki państwowej, w sytuacji kiedy bogactwo i nowe wartości wytwarzane są w sprzyjających temu przestrzeniach lokalnych i regionalnych, które stanowią najczęściej duże obszary miejskie. Występujące tam nagromadzenie aktorów i kapitałów oraz istniejące między nimi, dzięki bliskości przestrzennej, powiązania strukturalne i komunikacyjne są najlepszą gwarancją tworzenia nowych wartości, innowacji i rozwiązań technologicznych. Stworzenie gospodarki elastycznej i odpornej na niestabilność globalnego rynku wymaga przyjęcia przez państwo terytorialnego paradygmatu rozwoju i położenia nacisku na stworzenie najdogodniejszych warunków dla metropolizacji jego obszaru.

<sup>38</sup> M.E. PORTER: *Postawy, wartości i przekonania a makroekonomia dobrobytu*. W: *Kultura ma znaczenie*. Red. L.E. HARRISON, S.P. HUNTINGTON. Poznań 2003, s. 61.

<sup>39</sup> Por. K.Z. SOWA: *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012, s. 122–121.

## Determinanty historyczno-instytucjonalne funkcjonowania francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego

Teza, wedle której zrozumienie funkcjonowania współczesnego społeczeństwa wymaga sięgnięcia do jego przeszłości historycznej, graniczy z oczywistością. W przypadku społeczeństwa francuskiego stwierdzenie to nabiera jednak głębokiego sensu, bowiem trudno znaleźć w Europie inne społeczeństwo, którego współczesna egzystencja, ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru polityczno-instytucjonalnego, w tak szerokim zakresie byłoby zdeterminowane przez jego własne wytwory z przeszłości. Nie jest możliwe w związku z tym wyjaśnienie obecnej struktury terytorialnej Francji, przyjętych w tym zakresie rozwiązań instytucjonalnych, relacji władzy centralnej z władzą lokalną, czy sposobu ujęcia przez system polityczno-administracyjny fenomenu miejskiego i metropolitalnego, bez odwołania się do określonych historycznych faktów społecznych w rozumieniu Émila Durkheima, składających się na francuską wspólnotę wyobrażoną, czyli swoisty byt narodowy Francuzów. Sytuacja ta związana jest z tym, iż w XVIII wieku społeczeństwo francuskie i francuski naród narodziły się w zasadzie na nowo wraz z wydarzeniami rewolucji francuskiej, która stanowiła projekt przebudowy społeczeństwa z tego tradycyjnego bazującego na monarchii, systemie feudalnym i centralnej roli religii, w społeczeństwo nowoczesne, w którym kluczową rolę odegrały racjonalność i logika republikańskiego państwa laickiego na czele z obywatelem, jako członkiem wspólnoty politycznej stanowiącej jednocześnie woluntarystyczną wspólnotę narodową<sup>40</sup>. W sposób zamierzony użyto tu pojęcia przebudowy społeczeństwa, bowiem jak się okazuje w wielu aspektach to nowe, porewolucyjne społeczeństwo opierało się wprost na dziedzictwie *ancien régime*'u<sup>41</sup>. Elementami wspólnymi, na które można wskazać, a które zostaną rozwinięte w dalszej części rozdziału, są między innymi kształt i pozycja gminy czy tendencje centralistyczne oraz przywiązanie do instytucji państwa. Nowe założenia porewolucyjnego społeczeństwa francuskiego stanowiące niejednokrotnie hybrydę własności *ancien régime*'u oraz założeń nowoczesnego państwa republikańskiego, które znalazły odzwierciedlenie w konkretnych rozwiązaniach instytucjonalnych, stały się fundamentem nowego społeczeństwa i państwa, a także źródłem integracji i tożsamości narodowo-obywatelskiej Francuzów. Nie powinno w związku z tym dziwić, że wszelkie próby zmiany tego rodzaju struktur nie stanowią zwykłych reform instytucjonalnych, ale prowadzą najczęściej do dyskusji wokół fundamentów społeczeństwa francuskiego jako

<sup>40</sup> J. VERRIÈRE: *Genèse de la nation française*. Paryż: Flammarion, 2000.

<sup>41</sup> M. BIARD: *Etat jacobin et centralisation ou la pérennité de quelques idées fausses sur la Révolution française*. "Pouvoirs locaux" 2009, nr 83.

wspólnoty polityczno-narodowej, co może być odbierane jako próba naruszenia jego spójności i tożsamości.

Jednym z istotnych zadań, jakie postawiono przed rodzącą się francuską republiką było zbudowanie jedności narodowej Francuzów wobec dużego zróżnicowania społeczeństwa francuskiego za czasów monarchii pod względem instytucjonalnym, kulturowym, w tym językowym, bowiem przed rewolucją istniało we Francji kilkadziesiąt dialektów. Istotnym narzędziem procesu integracji, który oznaczał w dużym stopniu także uniformizację, była nowa organizacja terytorialna z podziałem na gminy oraz departamenty. Gminy, o których będzie mowa później stanowiły reinkarnację parafii z czasów monarchii. Natomiast, utworzenie 100 departamentów, które przyjęły nazwy dolin rzek, w których się znajdowały, a których granice zostały wyznaczone racjonalnym miernikiem jednego dnia jazdy konnej do stolicy departamentu, odegrały rolę kluczową w procesie integracji, stając się podstawową jednostką Republiki i narzędziem jej oddziaływania w terenie<sup>42</sup>.

Departamenty nazwano wówczas małymi ojczyznami, podczas gdy dużą ojczyzną jest Republika, czyli Francja jako całość. Jesteśmy wpisani w granice, które wyznaczyła rewolucja francuska [...]. To znaczy, że mamy do czynienia z długą historyczną tradycją granic terytorialnych we Francji, związanych z jednej strony z historią *ancien régime* oraz reorientacją z okresu rewolucji. Organizacja ta jest brzemienna w skutkach dla funkcjonowania terytorium współczesnej Francji. (EA-11)

Konstrukcja filozoficzno-polityczna francuskiego narodu ma charakter republikański i związana jest ściśle z koncepcją obywatela, będącego uczestnikiem wspólnoty politycznej. Republika jest więc tym, co spaja francuski naród, a jej materialnym wyrazem są jednostki terytorialne, stanowiące źródło identyfikacji i tożsamości obywateli, poprzez które z Republiką obcują i doświadczają jej.

Dlatego rozpatrując kwestię reform francuskich jednostek terytorialnych w związku z ich niedostosowaniem do współczesnych warunków rozwoju terytorialnego, a w szczególności pojawieniem się fenomenu miejskiego, czy w dalszej kolejności metropolitalnego, należy pamiętać, że dotyczy się również kwestii zmiany fundamentów francuskiego społeczeństwa jako bytu zbiorowego. W tym także należy doszukiwać się źródła podstawowej cechy francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, jaką jest inercja jego klasycznych struktur terytorialnych<sup>43</sup>.

<sup>42</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*. Paris: LGDJ, 1994. s. 8–9; P. Le GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin*. W: *La France en mutation (1980–2005)*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, s. 303.

<sup>43</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*. Paris: LGDJ, 1994, s. 50.

Inercja jest jedną z cech charakterystycznych francuskiego systemu administracji terytorialnej. Nie chodzi tu o brak działań reformatorskich, ale o niezdolność do uwolnienia się od wcześniejszych form organizacji terytorialnej. Dotyczy to także funkcjonowania w społeczeństwie francuskim pewnych idei, faktów kulturowych, przywiązania do języka francuskiego, czy pewnych form protekcji, które skutkują określonym modelem organizacyjnym i instytucjonalnym odziedziczonym po tym jednak traumatycznym wydarzeniu, jakim była rewolucja francuska. Stanowiła ona akt założycielski państwa [...] dlatego każdą zmianę przeżywano rzeczywiście jako kryzys, a nawet jako agresję, czy głęboki atak na społeczeństwo i jego wartości republikańskie. (EA-14)

Z powyższych stwierdzeń można wyciągnąć wniosek dotyczący specyficznego modelu funkcjonowania społeczeństwa francuskiego, które wytworzyło silne instytucje społeczne zapewniające jego integrację i odgrywające kluczową rolę w jego działaniu. Cechy te wpisują się w model społeczeństwa republikańskiego charakteryzującego się istotną pozycją struktur i instytucji publicznych, a nade wszystko kluczowym znaczeniem państwa będącego źródłem tożsamości obywateli. Interesujące jest w tym kontekście pytanie dotyczące wpływu tego modelu społeczeństwa na kierunki rozwoju jego myśli socjologicznej zdominowanej przez podejście holistyczne i strukturalistyczne rozwijane od Émila Durkheima, ojca socjologii akademickiej, po Pierre'a Bourdieu, który podejmował między innymi kwestię wpływu instytucji i struktur społecznych na funkcjonowanie człowieka w społeczeństwie. Pewnym jest natomiast, że ten model społeczeństwa w istotny sposób kontrastuje z upowszechniającym się obecnie modelem liberalnym i kontraktualistycznym, właściwym dla krajów kręgu anglosaksońskiego, które nie rozwinęły tak silnego pojęcia instytucji, a w których ciężar z państwa przeniesiony jest na kooperujących obywateli. Upowszechnianie się tego ostatniego modelu, czego przejawem jest wzrastająca popularność pojęcia *governance* odnoszącego się do zdehierarchizowanych form kooperacji i procesów decyzyjnych, w których zaciera się podział na sektor publiczny i prywatny, stawia model francuski w trudnej sytuacji. Republikanizm rodem znad Sekwany, ogniskujący się wokół instytucji publicznych, jako głównego organizatora życia społecznego, wystawiony jest na poważną próbę w związku z podejmowaną już kwestią pluralizacji, otwartości i narastającej złożoności zjawisk społecznych, gospodarczych i politycznych przebiegających w skali globalnej. Doskonale sprawdzające się do tej pory instytucje, jakie wytworzyło społeczeństwo francuskie, przestają właściwie funkcjonować, tracąc na efektywności.

Państwo francuskie, na którym tak silnie się opieramy, jest na etapie głębokiej rekonstrukcji w wyniku ogarniającego je kryzysu, który wykracza poza ramy kryzysu państwa opiekuńczego, bowiem kryzys ten obejmuje fundamenty francuskiego państwa. Dotyczy to generalnie trudnej sytuacji sektora publicznego, co związane jest także z niezwykle złożonym charakterem współczesnego

społeczeństwa. Wymaga to podjęcia głębokiej debaty, która powinna w moim przekonaniu sięgnąć filozoficznych podstaw naszych instytucji [...]. Na dzień dzisiejszy nie jesteśmy jednak w stanie sięgnąć do tych fundamentów, tak silny wywołuje to strach i tak bardzo jest to bolesne. [...] Ich działanie nie przynosi już takich rezultatów jak kiedyś, ale co ważniejsze, straciły one zdolność dostrzegania tego, co wyłania się w obecnym społeczeństwie, w postaci nowych form solidarności. (ES-3)

Jednym z podstawowych źródeł inercji francuskiego systemu administracji terytorialnej jest gmina. Przyczyn jej zakorzenienia w świadomości obywateli należy się doszukiwać w jej długim rodowodzie historycznym, który sięga czasów monarchii i roli, jaką w niej odgrywał kościół katolicki. Terytorium parafii rozciągające się wokół jej centralnego punktu, jakim był kościół parafialny, stanowiło najbliższą przestrzeń codziennego funkcjonowania człowieka, w której zaspokajał on swoje najważniejsze potrzeby i która była źródłem jego społecznej tożsamości. W tym kontekście „jedną z pierwszych decyzji podjętych przez Konstytuante w zakresie administracji terytorialnej była zgoda na to, aby wszystko zbudować od nowa, utrzymując jednocześnie podział na gminy-parafie, co spowodowało utrzymanie ich zawrotnej liczby w postaci 44 tys. gmin” (EA-8). Zdawano sobie już wówczas sprawę, że „że gmina jest ostoją wolności i prawdziwej demokracji”, co przesądziło o ukształtowaniu jej istotnej roli w kulturze europejskiej. Cytując Alexisa de Tocqueville’a, za Kazimierzem Z. Sową można stwierdzić, że to „właśnie w gminie tkwi siła wolnych społeczeństw”, a takie pragnęli stworzyć architekci rewolucji francuskiej<sup>44</sup>. Sami Francuzi fenomen gminy określają jako przywiązanie do „wieży kościelnej” (*attachement aux cloches*). Jest to cecha, która na tle innych krajów europejskich czyni Francję państwem wyjątkowym. „W momencie, kiedy Unia Europejska składała się z 15 państw, Francja posiadała więcej gmin niż łącznie pozostali członkowie Wspólnot Europejskich” (EI-9). niespotykane w innych krajach duże liczby zachowanych we Francji gmin przekłada się na ich niewielkie rozmiary odpowiadające dawnym parafiom. Na obszarze Francji metropolitalnej (bez terytoriów zamorskich) liczącym 544 tys. km<sup>2</sup> funkcjonuje obecnie 36 568 gmin, które mają średnio 15 km<sup>2</sup> powierzchni oraz liczą przeciętnie 1,7 tys. mieszkańców. W rzeczywistości w przypadku 90% gmin liczba mieszkańców nie przekracza 2 tys., jedna na dwie gminy liczy mniej niż 400 mieszkańców, a jedna na cztery mniej niż 200 mieszkańców<sup>45</sup>.

Analizując system administracji lokalnej we Francji, należy zawsze pamiętać o jednym zasadniczym elemencie, a mianowicie o znaczeniu i pozycji gmi-

<sup>44</sup> K.Z. SOWA: *Przedmowa*. W: I. PIETRASZKO-FURMANEK: *Partycypacja społeczna w Środowiskach lokalnych*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne — Oficyna Wydawnicza AFM, 2012, s. 7.

<sup>45</sup> Insee, *Recensement de la population (Les collectivités locales en chiffres 2011)*, [dostęp: 8.08.2011]; Zob. także: A. MABILEAU: *Le système local en France*. Paris: LGDJ, 1994.

ny. W francuskiej kulturze politycznej podstawę stanowi, w przeciwieństwie do wielu innych państw, gmina wiejska. Chociaż Francja jest krajem wysoce zurbanizowanym, zachowaliśmy układ instytucjonalny z gminą niewielkich rozmiarów. Jest to silnie zakorzenione w świadomości politycznej i tłumaczy brak możliwości połączenia w przeszłości gmin, aby uzyskać jednostki na tyle duże, aby spełniały współczesne wymogi administracyjne, jak udało się to zrobić w innych krajach. (EA-19)

Podczas gdy w większości krajów europejskich dokonano w połowie XX wieku istotnych zmian w organizacji terytorialnej, które oznaczały między innymi istotne zmniejszenie liczby gmin oraz zwiększenie ich obszaru, we Francji tego rodzaju reformy okazały się niemożliwe do przeprowadzenia<sup>46</sup>. W Danii, Szwecji czy Bułgarii, redukcja liczby gmin wyniosła ponad 80%. W tym samym czasie we Francji spadek liczby gmin wyniósł tylko 5%, co oznacza, że Francja posiada ich wciąż ponad 36 tys., co stanowi absolutny europejski rekord. Zjawisko to dobrze ilustruje tabela 2 pokazująca, w jakim stopniu zmniejszała się liczba gmin w wybranych państwach europejskich.

Tabela 2

**Zmiana liczby gmin w latach 1950—2007  
w wybranych państwach europejskich**

Państwo	Liczba gmin		Zmiana [%]
	rok 1950	rok 2007	
Niemcy	14 338	8 414	–41
Austria	4 039	2 357	–42
Belgia	2 359	596	–75
Bułgaria	1 389	264	–81
Dania	1 387	277	–80
Hiszpania	9 214	8 111	–12
Finlandia	547	416	–24
<b>Francja</b>	<b>38 800</b>	<b>36 783</b>	<b>–5</b>
Węgry	3 032	3 175	+5
Norwegia	744	431	–42
Czechy	11 459	6 244	–46
Wielka Brytania	1 118	238	–79
Szwecja	2 281	290	–87

Źródło: D. PERBEN: *Imaginer les métropoles de l'avenir. Rapport de mission*. Assemblée Nationale 2008, s. 40, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 11.10.2012].

<sup>46</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 50.



Rozdrobnienie gminne ma poważne reperkusje nie tylko natury techniczno-organizacyjnej, bowiem tej wielkości jednostka terytorialna nie jest już obecnie w stanie sprostać wymaganiom swoich mieszkańców. Dotyczy to zarówno terytoriów wiejskich, gdzie naturalnym wsparciem dla niewielkich gmin pozbawionych odpowiedniego poziomu zasobów i kompetencji technicznych jest poziom departamentalny, ale przede wszystkim aglomeracji miejskich, w których przebiegające procesy metropolizacji czynią obszar gminy zupełnie nieadekwatnym do przebiegających w przestrzeni miejskiej procesów funkcjonalnych. Rozdrobnienie gminne ma także poważne reperkusje polityczne bowiem w kontekście mechanizmów reprezentacji politycznej, którego gmina jest bardzo ważnym ogniwem, mamy do czynienia z nadreprezentacją polityczną środowisk wiejskich, które kumulują najczęściej konserwatywne siły polityczne. Stanowi to dodatkowe źródło inercji oraz problem w zakresie możliwości wygenerowania przez system polityczny odpowiedzi na wyzwania, jakie niosą wyłaniające się aglomeracje oraz obszary metropolitalne. Nie powinno w związku z tym dziwić, że wszelkie próby reformy poziomu gminnego we Francji, jak dotąd kończyły się niepowodzeniem. Gmina stanowi bowiem historyczną, podstawową instytucję republikańską, która jest częścią tkanki francuskiego społeczeństwa oraz istotnym źródłem reprezentacji politycznej. Na podstawie ustawy Marcellin (*loi Marcellin*) z 1971 roku podjęto próbę dokonania fuzji i grupowania gmin we Francji, aby zracjonalizować ich liczbę oraz wielkość, zbliżając francuskie gminy do tych europejskich<sup>47</sup>.

Nastąpiło połączenie niektórych gmin, w wielu wypadkach dokonano tego w sposób zupełnie arbitralny. Saint-Étienne np. połączyło się z Saint-Victor sur Loire, które zachowało swoją nazwę oddając jednocześnie fotel mera. Powstały także „gminy stowarzyszone”, które zachowywały swoją nazwę i formalną odrębność, ale były pozbawione autonomii. Prawo to miało w założeniu naśladować podobne ruchy w całej Europie. Okazało się jednak całkowitą porażką, bowiem odkąd je uchwalono, więcej gmin się podzieliło niż połączyło. W skutek tego mamy teraz jeszcze więcej gmin niż w czasie przyjmowania ustawy Marcellin. (EI-9)

Losy „ustawy Marcellin” pokazują dobitnie występujące w francuskim społeczeństwie przywiązanie do poziomu gminnego. Choć fragmentaryzacja tej podstawowej jednostki terytorialnej nie jest z całą pewnością funkcjonalna pod względem konkurencyjności i zarządzania rozwojem lokalnym, to niektórzy eksperci wskazywali także na pozytywne aspekty gmin niewielkich rozmiarów. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim o poczucie więzi lokalnych, bliskość władzy, w tym wypadku mera i deputowanych, w stosunku do obywateli, którzy mogą im przekazywać swoje potrzeby w sposób bezpośredni. W francuskich

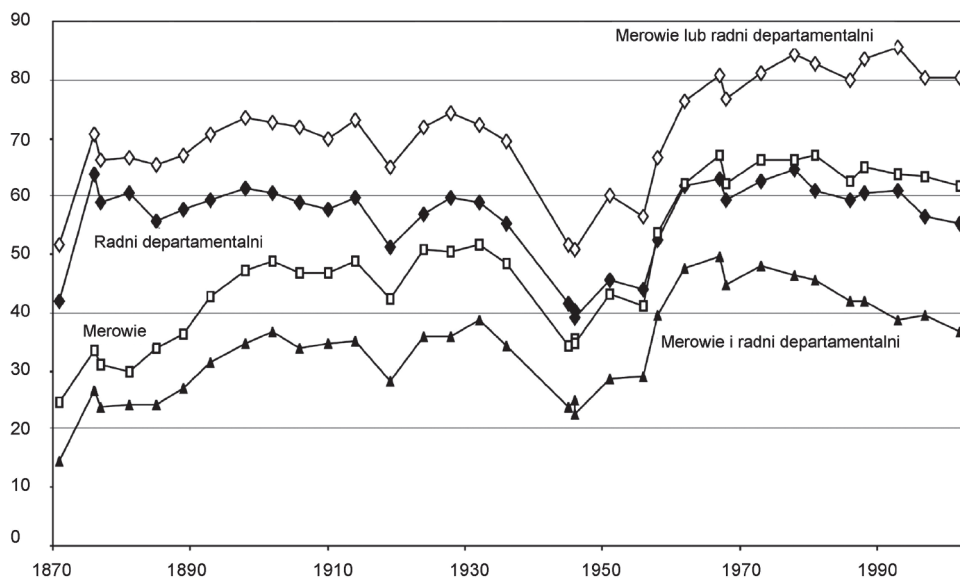
<sup>47</sup> J.L. WARSMANN: *Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales*. Assemblée Nationale 2008, nr 1153, s. 84.



uwarunkowaniach jest dosyć powszechną sytuacją, w której mer gminy zna niemal wszystkich swoich mieszkańców. Generuje to poczucie bliskości władzy, ale także silną relację odpowiedzialności względem obywateli.

Ludzie nie chcieli łączenia gmin, gdyż czują się przywiązani i identyfikują się z gminą, co jednocześnie należy uznać za rodzaj bogactwa czy kapitału. Tym kapitałem jest tkanka lokalnych deputowanych i decydentów o dużej sile, która stanowi gwarancję zachowania więzi społecznych w sytuacji jednoczesnego osłabiania więzi na poziomie całego społeczeństwa. (ES-7)

Kolejnym istotnym czynnikiem, którego wzięcie pod uwagę jest konieczne do zrozumienia obecnych mechanizmów politycznych, struktury terytorialnej, relacji władzy centralnej i lokalnej, ale także przyjętych we Francji rozwiązań instytucjonalnych na obszarach miejskich i metropolitalnych, jest praktyka łączenia mandatów przedstawicielskich (wykres 3). Jest to kolejna francuska specyfika, która stanowi dziedzictwo rewolucji francuskiej i związana jest ściśle z przedstawioną wyżej pozycją francuskiej gminy.



**Wykres 3.** Ewolucja historyczna zjawiska kumulacji mandatów przedstawicielskich od rewolucji francuskiej do początku lat 90. XX wieku

Źródło: V. LOONIS: *Les déterminants de la réélection des députés français de 1871 à 2002*. « Histoire & mesure » 2006, nr XXI — 1, s. 238.

Sięgając do czasów rewolucji francuskiej, należy pamiętać, że tymi, którzy jej dokonali byli ludzie wybrani do Stanów Generalnych na poziomie parafii. To delegaci parafialni zostali zgromadzeni na poziomie prowincji, aby wybrać tych, którzy jako delegaci prowincji, udadzą się do Paryża. I to delegaci prowincji

przekształca Stany Generalne w Zgromadzenie Konstytucyjne (Konstytuantę). Od początku mamy więc do czynienia z niezwykle silną kumulacją mandatów. Od tamtego czasu, bez względu na reżim polityczny, z jakim mieliśmy do czynienia, czy była to monarchia, cesarstwo, dyktatura z Vichy czy republika, zawsze mieliśmy do czynienia z rozwiniętą na ogromną skalę kumulacją mandatów i rozdrobnieniem gmin. (EA-8)

Zjawisko łączenia mandatów (fr. *le cumul des mandats*) odnosi się w praktyce do możliwości przyjęcia przez jedną osobę kilku mandatów przedstawicielskich zarówno w strukturach władzy szczebla lokalnego, jak i mandatów deputowanego i senatora na poziomie ogólnonarodowym. Choć fenomen łączenia mandatów występuje w innych krajach europejskich, to nie ma tak masowego charakteru jak we Francji, gdzie nie stanowi wyjątku, lecz stał się powszechną praktyką, bowiem ponad 80% francuskich parlamentarzystów posiada przynajmniej jeden dodatkowy mandat lokalny<sup>48</sup>. „Skutek jest taki, że we Francji funkcjonują w zasadzie dwa senaty. Pierwszy, to ten właściwy, wybierany w wyborach pośrednich. Drugi senat funkcjonuje w Zgromadzeniu Narodowym, które zasilane jest także w dużym stopniu przez elity władz lokalnych” (EA-8).

Zjawisko kumulowania mandatów ma poważne reperkusje w zakresie funkcjonowania francuskiego systemu polityczno-administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem relacji władza centralna — samorząd terytorialny. Oceny tej praktyki są bardzo zróżnicowane, choć obecnie zdają się przeważać te negatywne, czego wyrazem są podejmowane od początku lat 90. starania zmierzające do redukcji tego zjawiska. Wprowadzone ograniczenia łączenia mandatów mają jednak charakter kosmetyczny i nie likwidują tej praktyki, za czym opowiadał się m.in. Eduard Balladur w złożonym w 2007 roku na ręce prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego raporcie dotyczącym reformy konstytucji<sup>49</sup>.

Pośród skutków pozytywnych praktyki łączenia mandatów przedstawicielskich wymienia się najczęściej możliwość penetracji przez elity lokalne centrum systemu politycznego. Umożliwia to efektywną reprezentację na poziomie ogólnopanstwowym interesów społeczności lokalnych, a tym samym wpływanie na proces legislacyjny, tak by nadać mu kształt korzystny dla poziomu lokalnego. Jeden z ekspertów stwierdził, że „funkcjonuje to do tego stopnia, że można analizować poszczególne artykuły w ustawach od strony konkretnej lokalnej potrzeby czy roszczeń, na jakie stanowią odpowiedź” (EA-8). „Był to bardzo istotny motor przemian francuskiego systemu politycznego, który sprzyjał decentralizacji” (EA-3) oraz umożliwił stopniowe umacnianie się samorządu terytorialnego. Możliwość łączenia mandatów jest z całą pewnością własnością waloryzującą lokalne i regionalne elity, zapewniającą łączność systemu centralnego z lokalnym.

<sup>48</sup> Wątek ten rozwijam szeroko w artykule: R. ПУКА: *Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego*. „Prawo i polityka” 2010, nr 1 (2).

<sup>49</sup> Ibidem.

Nie jestem przekonany czy likwidacja kumulacji mandatów wiele by zmieniła. Obserwując sytuację Wielkiej Brytanii, gdzie kumulacja nie występuje a poziom narodowy i lokalny stanowią odrębne przestrzenie [...] widać, że przedstawiciele władzy lokalnej są zdeprecjonowani w stosunku do reprezentantów władzy państwowej. Spowodowało to ogromne trudności w przekonaniu deputowanych narodowych do uznania „fenomenu miejskiego” i przekłada się na problemy w przyjęciu rozwiązań prawnych umożliwiających wyłonienie się władz metropolitalnych. Wówczas zdajemy sobie sprawę, że kumulacja mandatów nie była taka zła, choć tworzy quasi-feudalnych lokalnych notabli. (EA-1)

Przytoczone wyżej stwierdzenie wydaje się prawdziwe tylko połowicznie. Przykład Francji pokazuje bowiem, że o ile kumulacja mandatów faktycznie pozwoliła na wzmocnienie pozycji elit lokalnych w następstwie decentralizacji, to z drugiej jednak strony zjawisko to stanowi do tej pory element hamujący wszelkie próby zreformowania klasycznej struktury samorządu terytorialnego. Proces wzmacniania władzy lokalnej dotyczył niemal wyłącznie klasycznych jednostek samorządowej administracji terytorialnej, ze szczególnym uwzględnieniem samorządu gminnego w jego dotychczasowym kształcie terytorialnym. Oznacza to, że proces decentralizacji i wzmocnienia samorządu w niewielkim stopniu uwzględniał procesy urbanizacji, w wyniku których przestrzeń miejska poszerzyła się daleko poza granice klasycznych jednostek samorządowych o dziewiętnastowiecznym rodowodzie. Jest to spowodowane tym, iż te same czynniki, które umożliwiły decentralizację, odegrały rolę hamującą wobec wszelkich prób przeprowadzenia reform instytucjonalnych samorządu terytorialnego, dzięki którym w swej strukturze terytorialnej czy kompetencyjnej uwzględniałby on wyzwania miejskie i metropolitalne największych francuskich aglomeracji<sup>50</sup>.

Wobec inercji klasycznych jednostek administracji samorządowej konieczne okazało się poszukiwanie innych rozwiązań, które pozwoliłyby na sprawne zarządzanie przestrzenią miejską w aglomeracjach, wykraczającą terytorialnie daleko poza granice administracyjne jednostek samorządowych. W ten sposób należy rozumieć przyczyny pojawienia się we Francji związków międzygminnych, które w przestrzeni miejskiej stanowią substytut dla nieprzeprowadzonych reform terytorialnych i jednocześnie odpowiedź na procesy metropolizacji, wobec inercji lokalnego systemu polityczno-administracyjnego<sup>51</sup>. „Jeśli chodzi natomiast o reformy terytorialne, to te były promowane przede wszystkim przez elity modernizatorskie państwa, które widziały taką konieczność. Reformy te nie znajdowały najczęściej wsparcia lokalnych notabli, gdyż perturbowały ich system wpływów” (EA-1).

<sup>50</sup> CH. LEFÈVRE: *Gouverner les metropoles*. Paris: Dexia, 2009, s. 18–19.

<sup>51</sup> R. ПЫКА: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych — między inercją a zmianą*. „Przestrzeń Społeczna” („Social Space”), 2012, nr 4.

Zjawisko kumulacji mandatów przez 200 lat opóźniało i hamowało przemiany lokalnego systemu polityczno-administracyjnego. A kiedy już udało się stworzyć współpracę międzygminną, to należy zachować ostrożność. To, co zostało stworzone to struktury międzygminne, a więc rodzaj konfederacji gminnej. W żadnym wypadku nie jest to jednak federalizm. Władza międzygminna jest podporządkowana konsensusowi merów. Sytuacja ta nie zmieniła się obecnie w istotny sposób. Podobna sytuacja ma miejsce przy okazji prac nad obecną reformą terytorialną, kiedy to mamy do czynienia z bardzo silnym naciskiem logik lokalnych modyfikujących projektowane ustawy. (EA-8)

Łączenie mandatów to mechanizm, który z całą pewnością równoważył także centralizm francuskiego państwa republikańskiego, wobec rozdrobnienia gminnego i braku innych ciał pośredniczących między obywatelami a władzą centralną.

Zjawisko kumulacji mandatów wpisywało się w obraz silnego, zcentralizowanego państwa, mającego silną władzę także na poziomie lokalnym. Wtedy lokalny radny, będący jednocześnie parlamentarzystą a czasem i ministrem, dobrze wpisywał się w tę całościową konfigurację. Chociaż obecnie nie jest już w takim stopniu uzasadnione i tak funkcjonalne, jak kiedyś. (ES-3)

Pośród innych negatywnych następstw praktyki łączenia mandatów przedstawicielskich można także wskazać na trudności praktyczne wynikające z ograniczonych możliwości właściwego wykonywania kilku funkcji równocześnie, biorąc pod uwagę ograniczenia czasowe i dystans geograficzny, jaki „deputowani kumulanci” (fr. *cumulards*) muszą pokonywać.

Inny podstawowy zarzut dotyczy tego, że „kumulacja mandatów oznacza mniejszą liczbę reprezentantów, a więc i mniej demokracji” (ES-3). „Wprowadzenie zakazu tej praktyki spowodowałoby z całą pewnością poszerzenie i wzbogacenie debaty. Oczywiście łączenie mandatów pozwala na reprezentowanie interesów lokalnych na poziomie narodowym, ale jest to jednocześnie bardzo ograniczające” (ES-4). Innymi słowy, łączenie mandatów przedstawicielskich przyczynia się do zawężania lokalnego rynku politycznego, który zdominowany jest przez lokalnych radnych-parlamentarzystów, którzy rozwijają oparte na klientelizmie politycznym strefy wpływów, które w literaturze przedmiotu porównywane są do systemu lennego właściwego epoce feudalnej<sup>52</sup>. Czyni to lokalny rynek polityczny wysoce hermetycznym, utrudniając wyłanianie się nowych elit lokalnych<sup>53</sup>.

Funkcjonowanie na poziomie lokalnym notabli politycznych kumulujących mandaty ma istotny wpływ na system rekrutacji do lokalnej polityki. Osoby

---

<sup>52</sup> J.-F. MÉDARD: *Le système politique bordelais (le „système Chaban”)*. „Revue internationale de politique comparée” 2006/4, Vol.13, s. 664.

<sup>53</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 86.

te mogą blokować wyłanianie się lokalnej konkurencji, bowiem dzięki swoim wpływom na poziomie państwowym oraz prestiżowi budują sieć relacji zależności. Te powiązania, po pierwsze zabezpieczają ich bazę wyborczą, która gwarantuje im mandat na poziomie narodowym, ale dają także możliwość kontroli wyłaniania się potencjalnych rywali. (EA-1)

Podejmując kwestię łączenia mandatów przedstawicielskich można w sposób naturalny przejść do kolejnego zagadnienia stanowiącego istotny czynnik determinujący funkcjonowanie francuskiego systemu politycznego, jakim jest kwestia centralizmu państwowego. Silna pozycja unitarnego i scentralizowanego państwa francuskiego wydaje się obrazem powszechnie przyjętym i obowiązującym. Obalanie tego oglądu francuskiego państwa nie ma sensu, gdyż jest on w dużym stopniu oparty na faktach, należy jednak dokonać jego relatywizacji w wymiarze historycznym, ale przede wszystkim w odniesieniu do współczesności. Niejednoznaczność opinii ekspertów w tym zakresie odzwierciedla obecny do dzisiaj schizofreniczny podział francuskiego społeczeństwa na tendencje właściwe dla jakobinów i żyrondystów, których przeciwstawność nie jest tak oczywista, jak mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka.

Przeważają opinie wskazujące na historyczną dominację we Francji władzy centralnej, odziedziczonej po monarchii absolutystycznej i współgrającej z projektem społeczeństwa i państwa po rewolucji francuskiej, opierającego swoją jedność na ideałach republiki ignorującej, a nierzadko zwalczającej, wszelkie regionalne czy lokalne odmienności swoich obywateli, które mogły stanowić zagrożenie dla spójności narodu. Skutkuje to „zjawiskiem typowo francuskim, czyli hiperpaństwowością, pozostającą w zależności z hiperindywidualizmem, co przekłada się na niezdolność do szerokiego zorganizowania się oraz słabość wszelkich struktur i ciał pośrednich względem państwa i jednostki” (EI-2). Znamienna jest w tym kontekście słabość liczebna i polityczna oraz fragmentaryzacja ruchu związkowego we Francji czy bardzo późne, jak na warunki europejskie, pojawienie się legalnych stowarzyszeń na mocy ustawy, która przyjęta została dopiero w 1901 roku.

Jest to brzemie państwa, które doprowadziło do największego w historii rozpadu struktur pośrednich, które nigdy się nie odnowiły i których odrodzenie jest niemożliwe. [...] Absolutystyczne państwo, z którym nie zrywa rewolucja francuska, posiadało niebywałą siłę i znaczenie do samego końca systemu gaullistycznego. Państwo francuskie stale wzmacniało swój wpływ na system społeczny i w dużej mierze gospodarczy. System ten przełamał się de facto dopiero w latach 80. (EI-2)

Mimo dużego znaczenia gminy we Francji, pozostawała ona w zasadzie niesamodzielna politycznie i nie dysponowała instrumentami technicznymi czy kompetencyjnymi do kontrolowania swojej przestrzeni oraz zapewnienia własne-

go rozwoju. Zasoby te znajdowały się po stronie departamentu, a więc państwa i jego rozlicznych lokalnych agend. „Powyższa charakterystyka pokazuje, że francuski system administracyjny miał przynajmniej do 1982 roku charakter wysoce scentralizowany, co związane było z niskim potencjałem jednostkowym gminy. Wynika to również z faktu, że przez długi czas proces doskonalenia struktur administracji publicznej, nie był wiązany z procesem decentralizacji” (EA-19). Innym przejawem dominacji państwa nad strukturami terytorialnymi jest specyficzna dla Francji niespójność między terenem wyborczym a terenem działania przedstawiciela pochodzącego z wyborów, z której to prawidłowości wyłączona jest tylko gmina. W ten sposób radni departamentalni, choć działają w interesie departamentu, wybierani są na poziomie kantonów, natomiast radni regionalni, którzy za zadanie mają działać na poziomie regionu, wyłaniani są w wyborach na poziomie poszczególnych departamentów. Jest to rozwiązanie, które w istotny sposób osłabia jednostki terytorialne znajdujące się ponad gminą, bowiem — jak stwierdził jeden z ekspertów — będąc przykładowo radnym departamentalnym „za każdym razem trzeba sobie zadawać pytanie czy powinno się w pierwszej kolejności bronić interesów kantonu czy też całego departamentu” (EA-8).

Przedstawioną tu wizję silnie scentralizowanego francuskiego państwa trzeba obecnie poddać relatywizacji. „Faktycznie funkcjonuje obraz Francji jako kraju jakobińskiego i zcentralizowanego, z silną i dominującą nad poziomem lokalnym władzą centralną. Jest to jednak pogląd, który nie ma uzasadnienia historycznego, nie jest także właściwy dzisiaj” (EA-8). Choć w układzie instytucjonalnym system ten pozostawał silnie scentralizowany, a jednostki terytorialne nie dysponowały kompetencyjną i finansową samodzielnością, to czynnikiem *de facto* wzmacniającym ich pozycję, pewnego rodzaju substytutem decentralizacji w rozumieniu dzisiejszym była właśnie praktyka łączenia mandatów przedstawicielskich.

Łączenie mandatów w obrębie Senatu, ale także poza nim, bowiem również wielu lokalnych radnych zasiadających w Zgromadzeniu narodowym, osłabiało centralistyczny charakter francuskiego państwa. Piramidalna struktura wywodząca się z XIX wieku nie funkcjonowała już w oparciu o model hierarchiczny od czasów III Republiki. Sytuacja ta związana była z faktem, iż merowie czy radni departamentalni, którzy byli jednocześnie deputowanymi lub senatorami, a czasem ministrami, mieli możliwość oddziaływania i uzyskiwania decyzji im sprzyjających, a nawet przyjmowania określonych ustaw. (EA-19)

W ten sposób w obrębie unitarnego i scentralizowanego państwa wytworzył się mechanizm, który mimo instytucjonalnej słabości jednostek władzy lokalnej, rozdrobnienia gminnego i silnej pozycji prefekta na poziomie departamentu, umożliwiał reprezentowanie interesów lokalnych w centrum systemu politycznego. Dla deputowanego czy senatora mandat lokalny stanowił kapitał wyborczy, który podnosił w dużym stopniu prawdopodobieństwo jego reelekcji. Prefekt liczył się także ze zdaniem lokalnych merów, będących jednocześnie senatorami



i deputowanymi, bowiem ci oddziaływali na proces legislacyjny, nierzadko także penetrując władzę wykonawczą, stając się w niektórych wypadkach praktycznymi zwierzchnikami prefekta.

Francja nie była krajem aż tak scentralizowanym, jak wygląda to na pierwszy rzut oka. Można w tym zakresie odwołać się do książki Pierre'a Grimiona, wskazującego na fenomen centralizacji, który określił mianem „oswojonego jakobinizmu” (fr. *jacobinisme apprivoisé*), który oznacza występowanie silnego systemu przeciw-władz względem władzy centralnej [...]. Francja nie jest więc aż tak scentralizowana a faktyczna decentralizacja związana jest z zakresem i intensywnością zjawiska kumulacji mandatów. (EA-3)

Ten specyficzny system jest do pewnego stopnia rezultatem splotu dwóch tendencji wywodzących się z okresu rewolucji francuskiej, reprezentowanych przez jakobinów i żyrondistów. Obie tendencje obecne są w funkcjonowaniu rzeczywistości politycznej Francji do dnia dzisiejszego, przecinając niemal wszystkie ugrupowania i tendencje polityczne. Jeden z ekspertów mówił na tej podstawie o występowaniu we Francji swoistego dualizmu prawicy oraz lewicy. Tradycyjnie to lewica występowała w obronie jedności państwa i ideału republiki ponad podziałami lokalnymi, opowiadając się za silnym państwem, prawica natomiast, szczególnie ta skrajna, dążyła do „nadania prowincjom czy regionom ich wcześniejszej wagi, z czasów dawnego ustroju. Widać to w okresie rządów Vichy, kiedy ustanowiona została instytucja Prefektów Regionalnych” (EA-2). Tymczasem obecnie w obu ugrupowaniach występują obie tendencje. W przypadku lewicy mamy do czynienia z tą tradycyjną, w której centralistyczny i jakobiński nurt wpisuje się były prezydent François Mitterrand czy Jean Pierre Chevènement oraz tzw. drugą lewicą „która wywodzi się z ruchu stowarzyszeniowego, a więc w jakimś stopniu stanowi oddolny produkt społeczeństwa obywatelskiego i przywiązuje wagę do specyfik regionalnych i terytorialnych. Ta lewica ma w większym stopniu wymiar decentralizatorski, a reprezentują ją na przykład Pierre Mauroy, czy Michel Rocard. Pewnym paradoksem historii jest w związku z tym to, że przełomowe reformy odnoszące się do decentralizacji czy współpracy międzygminnej przeprowadzone zostały przez lewicę. Jednocześnie prawdopodobnie z tego powodu nie przełożyły się one na głębokie zmiany struktury terytorialnej, lecz miały charakter funkcjonalny przy zachowaniu pozycji i struktury klasycznych jednostek terytorialnych.

Ten sam podział funkcjonuje po prawej stronie sceny politycznej „gdzie można wyróżnić prawicę o tendencjach centralistycznych, której emblematami są gaullizm, kolbertyzm czy pompiduizm z czołową ideą modernizacji kraju. Jednocześnie mamy także do czynienia z prawicą o prowincjonalnej proweniencji, która wpisuje się w tradycję lokalnych notabli, do której to grupy można zaliczyć byłego prezydenta Valéry'ego Giscarda Estainga, czy premierów Jean-Pierre'a Raffarina i François Fillona” (EA-2), którzy wpisują się w ostatnie reformy terytorialne.



Choć jakobinizm okazał się tendencją dominującą, to przedstawione wyżej uwarunkowania związane z pozycją gminy czy łączeniem mandatów pokazują obecność i oddziaływanie żyrondystów, którzy, zdaniem ekspertów, zyskują na znaczeniu w związku z integracją europejską i silnymi tendencjami federalistycznymi.

We Francji wciąż istnieje opozycja pomiędzy jakobinami i żyrondystami. Jakobini stoją na straży republikańskich ideałów i chcą utrzymania klasycznej siatki organizacji terytorialnej państwa, natomiast żyrondyści prezentują raczej logikę regionalistyczną przybierającą różne formy. Obecnie w kontekście budowania Unii Europejskiej i kierunku na federalizm została wzięta na warsztat francuska problematyka przynależności terytorialnej. (EA-11)

Przedstawione dotąd cechy charakterystyczne francuskiego systemu polityczno-administracyjnego mają kluczowe znaczenie dla zrozumienia współczesnych rozwiązań instytucjonalnych i ich ewolucji w kontekście zarządzania aglomeracjami miejskimi i obszarami metropolitalnymi. Chodzi oczywiście po pierwsze o rozdrobnienie gminne i niezwykle przywiązanie do gminy jako podstawowej jednostki terytorialnej. Po drugie jest to możliwość łączenia mandatów przedstawicielskich, co osłabiając centralizm państwowy uczyniło jednocześnie bardzo trudnym przeprowadzenie głębokich reform struktury terytorialnej państwa. Istotnym problemem jest w związku z tym niedostosowanie do współczesnych warunków zasięgu terytorialnego i kompetencji klasycznych jednostek terytorialnych, których jak dotąd nie udało się poddać właściwym reformom strukturalnym. Przeciwnie, w następstwie łączenia mandatów przedstawicielskich oraz decentralizacji, ich pozycja dodatkowo się umocniła.

Wobec inercji klasycznej struktury jednostek terytorialnych, nieadekwatnej do współczesnych wyzwań i potrzeb systemu społecznego, musiały zostać wypracowane określone rozwiązania zastępcze, stanowiące funkcjonalne substytuty reform strukturalnych. „Trudności te udało się pokonać poprzez rozwinięcie sieci jednostek administracji państwowej, poprzez współpracę międzygminną oraz odwołanie się do sektora prywatnego” (EA-19). W pierwszym wypadku chodzi oczywiście o zjawisko dekoncentracji władzy, tj. rozwinięcia na poziomie departamentu struktur i agend państwowych podporządkowanych początkowo właściwym ministerstwom, a następnie prefektowi. Struktury te uzupełniały deficyt jednostek samorządowych, w szczególności gminy, w zakresie kompetencji strategicznych i technicznych, przejmując niejako odpowiedzialność za infrastrukturę i rozwój lokalny<sup>54</sup>.

Związki gminne powstające od końca XIX wieku, a następnie wspólnoty międzygminne z drugiej połowy wieku XX, stanowiły z kolei odpowiedź na brak

<sup>54</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*. Esprit 2005, nr 11, s. 96–111.

możliwości połączenia gmin, przy jednoczesnym zachowaniu ich pozycji i kluczowej roli w systemie reprezentacji demokratycznej. Ponieważ słabe jednostki samorządowe nie były w stanie samodzielnie zaspokajać wszystkich potrzeb swoich mieszkańców, część zadań delegowano na sektor prywatny w ramach różnych form partnerstwa publiczno-prywatnego, które ma we Francji długą tradycję. Nie należy jednak mylić realizacji usług publicznych związanych z sieciami miejskimi czy transportem przez duże, często quasi-prywatne przedsiębiorstwa, z włączaniem sektora prywatnego w proces rządzenia, a więc sprawowania władzy publicznej<sup>55</sup>. W tym drugim wypadku mamy do czynienia we Francji niemal do dnia dzisiejszego z brakiem legitymacji dla interwencji sektora prywatnego w przestrzeni władzy publicznej.

Inercja i trwałość klasycznych jednostek terytorialnych wywodzących się z XIX wieku oraz tworzenie nowych, podległych wobec systemu klasycznego jednostek i instytucji stanowiących odpowiedź wobec współczesnych wyzwań państwa i społeczeństwa początku XX wieku, skutkuje multiplikacją poziomów instytucjonalnych składających się na niezwykle skomplikowaną strukturę francuskiego systemu polityczno-administracyjnego. Jest to następstwo braku zdolności do likwidowania wcześniejszych struktur instytucjonalnych w momencie tworzenia nowych, w czym istotny udział ma niezwykle silna historyczność francuskiego społeczeństwa, w tym opisywana wcześniej praktyka kumulacji mandatów osadzona w realiach klasycznych jednostek terytorialnych. Trudno bowiem sobie wyobrazić, aby deputowani, a w szczególności senatorowie, opowiedzieli się za likwidacją tych jednostek samorządowych, które stanowią ich bazę wyborczą oraz źródło kapitału politycznego, gwarantując miejsce w parlamencie w kolejnych wyborach. Zapowiedzi wielkich reform kończą się w związku z tym najczęściej modyfikacjami systemu już istniejącego oraz obudowywaniem go dodatkowymi podmiotami substytuującymi głębokie reformy strukturalne.

Każdorazowo, kiedy władza publiczna we Francji stara się wprowadzić reformy upraszczające strukturę instytucjonalną, kończy się to jeszcze większym poziomem skomplikowania i pojawianiem się nowych bytów instytucjonalnych. Nie podlega dyskusji, że rozpatrując ewolucję systemu polityczno-administracyjnego we Francji, można stwierdzić, że system ten nigdy w swych zmianach nie przyjmuje rozwiązań definitywnych. Posługując się metaforą można to odnieść do zmagania z bykiem w trakcie bezkrwawej korridy. Reformom towarzyszą wielkie debaty i zapowiedzi głębokich zmian, ale to nigdy nie następuje. Podobnie jak w operze włoskiej, gdzie aktorzy umierają na scenie bardzo długo, odśpiewując najwspanialsze arie, godzeni wieloma ciosami noża. Jednak, kiedy kurtyna opada, wstają, bo był to oczywiście tylko teatr. (EA-3)

---

<sup>55</sup> CH. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles...*, s. 54–67.

Prowadzi to do niezwykle rozbudowanej struktury administracyjnej, krzyżowania, a często nakładania się na siebie kompetencji, rozmycia odpowiedzialności i braku przejrzystości systemu, w którym trudno odnaleźć się przeciętnemu obywatelowi. „Można wręcz zadać pytanie czy kumulacja mandatów i decentralizacja nie zostały posunięte zbyt daleko i nie doprowadziły do pewnego marnotrawstwa zasobów w związku z tym, że niemal każdy szczebel samorządowy otrzymał dodatkowe środki” (EA-3). Sami Francuzi przyrównują ten system do ciasta francuskiego, mówiąc o jego „tysiącu warstw instytucjonalnych” (fr. *mille feuilles institutionnelles*) (EA-8).

W tym swoistym „francuskim cieście” nikt już nie potrafi się odnaleźć. Co robi departament, a co region, co związek gmin, a co państwo i Europa? Do kogo powinniśmy się zwrócić, mamy tylu różnych rozmówców. Można oszaleć! [...] To ciasto francuskie jest zespołem poziomów coraz bardziej otwartych i tak jak ciasto francuskie, składające się z wielu warstw, mamy go pełne usta, rozpada się, kruszy, ale jest pyszne, delectujemy się nim. To jest jak zabawa, gra w sensie rozrywki, „aktorzy” francuscy potrafią doskonale grać tym portfelem, tak jak kartami kredytowymi. W pewnym momencie ten system jest całkowicie szalony, schizofreniczny, nie wiadomo kto, za co odpowiada, chociaż o dziwo jakoś to jednak działa. (EI-2)

Spoglądając z pewnego dystansu na funkcjonowanie systemu władzy lokalnej we Francji ze szczególnym uwzględnieniem aglomeracji, należy stwierdzić występowanie specyficznego dualizmu. Obszary te zarządzane są bowiem, z jednej strony przez funkcjonujące tam klasyczne jednostki samorządu terytorialnego na czele z gminą, z drugiej strony szereg kompetencji związanych z funkcjonowaniem aglomeracji poczynawszy od transportu, przez zagospodarowanie przestrzenne, po promocję ekonomiczną, realizowane są przez wspólnoty międzygminne, tj. wspólnoty aglomeracji lub wspólnoty miejskie. Choć te ostatnie przejęły niemalże ster nad przestrzenią aglomeracji we Francji, to z punktu widzenia legitymacji demokratycznej i hierarchii władzy, pozostają wyłącznie jednostkami publicznymi realizującymi pragmatyczne i techniczne zadania, znajdującymi się hierarchicznie poniżej poziomu gminnego. Znamiennym jest, że członkowie organów deliberacyjnych wspólnot międzygminnych nie są wybierani w wyborach powszechnych, będąc wyłącznie delegatami gminnymi. Ten dualizm, wynikający z poszukiwania pragmatycznych narzędzi umożliwiających rozwiązanie realnych problemów aglomeracji bez naruszania struktury instytucjonalnej jednostek samorządowych, skutkuje niezwykle skomplikowaną, nieprzejrzystą dla obywatela, strukturą instytucjonalną, charakteryzującą się deficytem legitymacji demokratycznej<sup>56</sup>. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniach uznał, że ów dualizm

<sup>56</sup> R. PYKA: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi...*, s. 18.

stanowi w gruncie rzeczy ścieranie się dwóch porządków odpowiadających dwóm nowoczesnościom.

Te trzy klasyczne formy [gmina, departament, państwo] stawiają opór [...] trzem supernowoczesnościom, które ewidentnie idą własną drogą. Są nimi po pierwsze wspólnoty międzygminne, takie jak wspólnoty aglomeracji czy wspólnoty miejskie, są to następnie regiony, które mają trudności by zaistnieć w systemie francuskim, ostatnia forma ma charakter ponadnarodowy i jest nią Unia Europejska. Pomiędzy tymi dwoma systemami występuje pewna konkurencja. Można obecnie odnieść wrażenie, że dawny system ustępuje pola w związku z przygotowywaną we Francji reformą terytorialną. (EA-14)

Pojawienie się struktur właściwych dla drugiej nowoczesności w warunkach trwałości i braku możliwości reformy struktur klasycznych wynikało ze świadomości tego, że dla właściwego funkcjonowania na poziomie europejskim, posiadanie jednego miasta o randze światowej, tj. Paryża, jest dalece niewystarczające. Zdano sobie sprawę, że armatura miejska Francji poza Paryżem, jest niezwykle słaba w porównaniu do miast europejskich.

System ten zaczął się zmieniać pod koniec lat 60. w związku z dwoma czynnikami, tj. wzrostem znaczenia miast oraz rozwojem ruchu regionalistycznego. System francuski miał pierwotnie charakter departamentalny, ale następnie stopniowo zaczynają wyłaniać się miasta i ulega wzmocnieniu władza regionalna. Na faktyczne zmiany trzeba jednak było czekać do początku lat 80., co oznacza, że proces ten trwał kolejne 30 lat i miał charakter wybitnie ewolucyjny. (EA-3)

Po przedstawieniu historycznych uwarunkowań oraz determinantów funkcjonowania francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, możliwe będzie zrozumienie jego ewolucji oraz pojawienia się w nim określonych rozwiązań instytucjonalnych. Zgodnie z przyjętym podejściem metodologicznym lokującym się między antropologią a socjologią polityki, wyjaśnienie ewolucji systemu społeczno-politycznego wymaga odwołania się do szeroko pojętej historyczności danego społeczeństwa, tj. procesu samowytwarzania się społeczeństwa, który dokonuje się w następstwie swoistego sprzężenia zwrotnego występującego między tym społeczeństwem a jego dotychczasowymi historyczno-kulturowymi wytworami. Nie chodzi jednak w żadnym wypadku o dewaloryzację czynników obiektywnych, mających do pewnego stopnia charakter zewnętrzny, które w przypadku podejmowanych w tej książce zagadnień odnoszą się do zjawiska globalizacji i jego terytorialnego medium w postaci procesów metropolizacji. Ważne jest założenie, zgodnie z którym oddziaływanie tych czynników zewnętrznych i dokonujące się procesy adaptacyjne w obrębie systemu społeczno-politycznego, są katalizowane przez strukturę historyczności analizowanego

społeczeństwa, a pełna analiza wymaga uwzględnienia obu grup zmiennych. W związku z dotychczasowym omówieniem pierwszej grupy zmiennych wpisujących się w perspektywę historyczności, przedstawiony zostanie obecnie przebieg procesu metropolizacji francuskich aglomeracji, jako przejaw oddziaływania systemu globalnego na francuską przestrzeń lokalną. To podwójne spojrzenie pozwoli na przeprowadzenie w kolejnym rozdziale książki analizy w zakresie zmian w funkcjonowaniu francuskiego systemu polityczno-administracyjnego i wyjaśnienie źródeł określonych rozwiązań instytucjonalnych.

### **Współczesny obraz francuskich aglomeracji i ich obszarów metropolitalnych w perspektywie metropolizacji terytorium Francji**

Druga połowa XX wieku to czas głębokich przemian w strukturze demograficznej i przestrzennej francuskiego społeczeństwa. Będąc krajem głównie rolniczym o monocentrycznej organizacji terytorialnej, Francja przekształcała się w ciągu ostatnich 30 lat XX wieku w kraj z przewagą ludności miejskiej, zmierzający w kierunku policentrycznego układu terytorialnego. W 1999 roku dwie trzecie francuskiego społeczeństwa, tj. 38 mln osób, skupionych było w 100 największych obszarach miejskich. W roku 2008 ludność miejska stanowiła już łącznie 85% francuskiego społeczeństwa (56 mln). Postępującej urbanizacji towarzyszą procesy metropolizacji największych francuskich aglomeracji. Obszary miejskie kumulują około 80% wszystkich miejsc pracy, choć mieszka w nich 63% ludności aktywnej zawodowo. Oznacza to „rozlewanie” się ludności miejskiej na obszary przyległe, co prowadzi do ekspansji terytorialnej obszarów metropolitalnych i wykształcania się tzw. suburbiów<sup>57</sup>. Tylko w ciągu ostatniej dekady XX wieku terytorium 100 największych obszarów miejskich zwiększyło się o 35% (mapa 1 — wkładka). Przełożyło się to na rosnącą polaryzację na poziomie gęstości zaludnienia między miastami centralnymi a ich peryferiami, co związane jest z ucieczką na obrzeża miast ludności aktywnej zawodowo oraz w mniejszym stopniu miejsc pracy. Spowodowało to ogólny wzrost mobilności mieszkańców francuskich obszarów metropolitalnych, związany z przemieszczaniem się między miejscem zamieszkania a miejscem pracy. Dwóch na trzech Francuzów zamieszkujących obszar miejski używa samochodu w dojazdach do miejsca pracy, natomiast w aglomeracjach powyżej 1 mln mieszkańców rośnie użycie środków

---

<sup>57</sup> É. BALLADUR: „Il est temps de décider, Rapport au Président de la République”, Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 13.10.2012].

publicznej komunikacji masowej. Centra miast kumulują rodziny małodziejne i ludzi młodych między 20 a 39 rokiem życia, ale także osoby powyżej 75 roku życia. Natężenie ilościowe rodzin z liczniejszym potomstwem oraz generalna liczba osób poniżej 15 roku życia wzrasta wraz z oddalaniem się od centrum. Metropolizacja terytorium Francji powoduje koncentrację na obszarach miejskich miejsc pracy oraz osób aktywnych zawodowo, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników wysoko wykwalifikowanych. Wiodącą rolę odgrywa pod tym względem Paryż, kumulujący funkcje metropolitalne o zasięgu globalnym, choć z analiz wynika, że nie wyklucza to rozwoju regionalnych biegunów wzrostu w postaci peryferyjnych względem Paryża obszarów metropolitalnych<sup>58</sup>.

Mimo postępującej metropolizacji największych francuskich obszarów miejskich, tym co pozostaje charakterystyczne dla Francji, jest absolutna dominacja Paryża oraz relatywna słabość pozostałych dużych francuskich miast w porównaniu do ich europejskich odpowiedników pod względem ich międzynarodowego oddziaływania, w tym zdolności do przyciągania międzynarodowych instytucji i funkcjonujących na poziomie globalnych przedsiębiorstw. Spośród wszystkich francuskich miast tylko Paryż może konkurować na poziomie globalnym z największymi światowymi metropoliami, podobnie jak Londyn w przypadku Wielkiej Brytanii. Z liczbą mieszkańców zbliżającą się do 11 mln, co stanowi ponad 18% populacji Francji i PKB przekraczającym w 2006 roku 500 mld euro, Paryż pozostaje niekwestionowanym liderem, z którym rywalizować nie może żadne inne francuskie miasto. Pewnym ewenementem w skali europejskiej jest dystans, jaki dzieli francuską stolicę od drugiej pod względem populacji francuskiej aglomeracji<sup>59</sup>. Liczba mieszkańców Paryża jest prawie siedmiokrotnie większa od ludności Marsylii (1,6 mln) czy Lyonu (1,55 mln). Populacja Paryża odpowiada w zasadzie liczbie mieszkańców trzynastu pozostałych największych obszarów miejskich we Francji (tabela 3). Paryż kumuluje także największą liczbę wymagających najwyższych kwalifikacji miejsc pracy, licząc ich około 815 tysięcy, podczas gdy drugi pod względem tego kryterium Lyon liczył ich w roku 1999 około 76 tys.<sup>60</sup> (mapa 2 — wkładka).

W roku 2003 francuska DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) przeprowadziła europejskie badania porównawcze, aby określić potencjał oddziaływania francuskich obszarów miejskich w skali międzynarodowej. Badania te potwierdziły absolutną dominację francuskiej stolicy

<sup>58</sup> *Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2001. [www.fnau.org](http://www.fnau.org) [dostęp: 9.05.2013].

<sup>59</sup> É. BALLADUR: "Il est temps de décider, Rapport au Président de la République". Comité pour la réforme des collectivités locales, 2009, s. 51, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 13.10.2012].

<sup>60</sup> *Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social. Avis et Rapport présenté par Jean-Claude Bury, 2003, s. 33, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 11.10.2012].



Tabela 3

**Liczba mieszkańców największych francuskich obszarów  
miejskich w 2010 roku**

Obszar miejski	Liczba ludności
1. Paryż	<b>10 460 118</b>
2. Marseille-Aix-en-Provence	1 559 789
3. Lyon	1 551 108
4. Lille (część francuska)	1 018 356
5. Nice	941 777
6. Tuluza	879 683
7. Bordeaux	843 425
8. Nantes	591 461
9. Toulon	557 802
10. Douai-Lens	508 206
11. Grenoble	496 951
12. Rouen	463 748
13. Strasbourg (część francuska)	449 931
14. Avignon	442 377
S u m a (2—14)	10 304 614

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „INSEE, recensements de la population 2010”, [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

i jednocześnie dystans pozostałych największych francuskich obszarów metropolitalnych wobec swoich europejskich odpowiedników. Lyon, drugi pod względem populacji obszar miejski we Francji, plasuje się w rankingu europejskim dopiero na 17 pozycji, a Marsylia i Tuluza odpowiednio na pozycjach 23 i 28.

Klasyfikacja demograficzna europejskich aglomeracji<sup>61</sup> (mapa 3 —wkładka):

- Klasa 1 (mniej niż 7 mln mieszkańców): Paryż i Londyn.
- Klasa 2 (3—5 mln mieszkańców): Essen, Madryt, Barcelona, Mediolan, Berlin, Ateny.
- Klasa 3 (1,5—3 mln mieszkańców): brak francuskich aglomeracji, ale
  - 4 aglomeracje w Niemczech (Kolonia, Düsseldorf, Hamburg, Monachium);
  - 3 w Wielkiej Brytanii (Manchester, Birmingham, Leeds);
  - 2 we Włoszech (Rzym, Neapol);
  - inne: Bruksela, Lizbona, Wiedeń, Sztokholm.

Mimo luki pod względem aglomeracji kilkumilionowych, Francja posiada dobrze rozwiniętą sieć około 30 aglomeracji powyżej 200 tys. mieszkańców, wobec 34 tego rodzaju aglomeracji w Niemczech i 32 w Wielkiej Brytanii. Autorzy

<sup>61</sup> D. PERBEN: “Imaginer les métropoles de l’avenir. Rapport de mission”. Assemblée Nationale, 2008, s. 25, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000068/0000.pdf> [dostęp: 11.10.2012].

raportu DATAR z 2003 roku stwierdzają, że mimo dystansu demograficznego, jaki dzieli francuskie największe aglomeracje w stosunku do tych europejskich, obszary te radzą sobie całkiem dobrze, a ich oddziaływanie międzynarodowe jest silniejsze niżli wskazywałaby na to ich siła demograficzna. Chociaż raport potwierdza dominację Paryża, wskazuje na rozwijający się potencjał pozostałych francuskich obszarów miejskich, których pozycja zaczyna wzrastać. Raport ujawnił wreszcie, że oddziaływanie międzynarodowe aglomeracji francuskich jest silniejsze w wymiarze kulturowym i naukowym, niż w wymiarze gospodarczym, co oznacza słabość pod względem obecności dużych firm i grup międzynarodowych, banków oraz organizacji targów i międzynarodowych imprez wystawienniczych<sup>62</sup>. Badania porównawcze przeprowadzone przez DATAR objęły 178 miast z 15 krajów Unii Europejskiej, które w roku 1990 liczyły powyżej 200 tys. mieszkańców. W badaniach posłużono się 15 podstawowymi wskaźnikami obrazującymi potencjał i „promieniowanie” miast europejskich w skali międzynarodowej. Pośród tych kryteriów znalazły się między innymi takie czynniki, jak usytuowanie funkcji portowych i lotniskowych, dostępność komunikacyjna, obecność firm międzynarodowych i instytucji finansowych, turystyka, dziedzictwo kulturowe, wystawy i kongresy, liczba studentów, czasopisma naukowe i sieci badawcze.

Choć w przypadku większości wymienionych kryteriów w ścisłej czołówce europejskich aglomeracji znajduje się Paryż, inne aglomeracje francuskie zajmują pozycje znacznie bardziej oddalone. To w Londynie i Paryżu ma swoją siedzibę 40% wszystkich największych europejskich grup i przedsiębiorstw międzynarodowych (mapa 4 — wkładka). Paryż jest absolutnym rekordzistą pod względem liczby organizowanych tam rocznie 300 kongresów międzynarodowych. Pozostałe francuskie aglomeracje w zasadzie nie pojawiają się w czołówce klasyfikacji. W przypadku obecności i rangi muzeów Grenoble, Lyon, Marsylia i Mulhouse występują w czwartej kategorii. Mimo to, jak już wskazywano, pozycja sporej części francuskich aglomeracji jest wyższa niż innych aglomeracji europejskich o tej samej liczbie mieszkańców, co może wskazywać na duży potencjał rozwojowy tych obszarów w przyszłości<sup>63</sup> (mapy 5 i 6 — wkładka).

Autorzy omawianego raportu DATAR z 2003 roku przyporządkowali każdą z 178 poddanych badaniu europejskich aglomeracji do jednej z siedmiu kategorii, odzwierciedlających określony poziom „promieniowania”, a więc oddziaływania międzynarodowego obszarów miejskich. W pierwszej klasie znalazły się wyłącznie dwa miasta europejskie, na pierwszym miejscu Paryż, na drugim Londyn, które uzyskały odpowiednio 81 i 76 punktów, a których dominacja pod względem demograficznym i ekonomicznym jest niepodważalna. W klasie drugiej odnotowano obecność kolejnych trzech aglomeracji, tj. Madrytu (62 punkty),

---

<sup>62</sup> Ibidem, s. 24—25.

<sup>63</sup> Ibidem, s. 25—29.

Amsterdamu (59 punktów) i Mediolanu (57 punktów), miast zróżnicowanych pod względem wielkości populacji i profilu. Pierwsza francuska aglomeracja poza Paryżem pojawia się dopiero w klasie czwartej i jest to Lyon (47 punktów). W tej samej grupie zarejestrowano także Marsylię (44 punkty) i Tuluzę (42 punkty). Klasa piąta to miasta, które swoją pozycję zawdzięczają realizowaniu przynajmniej jednej funkcji na poziomie europejskim. W tej grupie znalazło się łącznie siedem francuskich aglomeracji i są to: Strasbourg, Bordeaux, Lille, Nizza, Montpellier, Nantes i Grenoble<sup>64</sup>. Zestawiając jedenaście francuskich miast w pierwszych pięciu kategoriach oraz trzydzieści, które łącznie znalazły się w klasyfikacji, można stwierdzić, że pod względem międzynarodowego oddziaływania francuskie obszary metropolitalne znalazły się na trzecim miejscu w Europie. Francję wyprzedzają pod tym względem Niemcy oraz Wielka Brytania, ale już za nią plasują się Hiszpania i Włochy<sup>65</sup>.

Po nakreśleniu pozycji francuskich aglomeracji na tle największych europejskich obszarów miejskich można stwierdzić, że w około 8 z nich następują procesy ich metropolizacji, bowiem rozwinęły one funkcje pozwalające im na oddziaływanie przekraczające zasięgiem ich najbliższe regionalne otoczenie. Analiza procesu metropolizacji w warunkach francuskich poprzez ograniczenie się do opisu metropolii paryskiej oznaczałaby zawężenie obrazu i pominięcie istotnych dynamik terytorialnych, które oddziałują w kierunku zrównoważenia terytorialnego we Francji i wykształcenia się peryferyjnych wobec stolicy dynamicznych obszarów metropolitalnych. Chociaż obszary te nie są w stanie konkurować na arenie globalnej, to pełnią istotne funkcje na poziomie narodowym i europejskim, jako swoiste „łączniki” (fr. *connecteurs*) i dyfuzory (fr. *diffuseurs*) „globalności” w przestrzeni lokalnej<sup>66</sup>. Należy zatem obecnie skupić się na opisie sieci czołowych francuskich aglomeracji, aby odtworzyć przebieg i dynamikę procesów metropolizacji w obrębie terytorium francuskiego.

Głównymi źródłami danych, z jakich czerpał autor były badania przeprowadzane przez INSEE<sup>67</sup> (*L'Institut national de la statistique et des études économiques*) oraz analizy FNAU (*Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme*), która stanowi federację francuskich agencji urbanistycznych. Oba podmioty posługują się zbliżoną nomenklaturą badawczą, a kluczowym pojęciem odzwierciedlającym postępujące w drugiej połowie XX wieku procesy urbanizacji i metropolizacji, jest pojęcie „obszaru miejskiego” (fr. *aire urbaine*). Obszar ten oznacza zgodnie z definicją INSEE „zbiór ciągłych terytorialnie i przyległych gmin składających się z okręgu miejskiego i gmin wiejskich (tzw. korony peryurbanistycznej),

<sup>64</sup> C. ROZENBLAT, P. CICILLE: *Les villes européennes. Analyse comparative*. DATAR 2003, s. 52.

<sup>65</sup> D. PERBEN: „Imaginer les métropoles de l'avenir”. Rapport de mission. Assemblée Nationale, 2008, s. 30, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 11.10.2012].

<sup>66</sup> M. LUSSAULT: *L'urbain — métropolisé français dans la mondialisation — état des lieux et problématiques*, s. 14.

<sup>67</sup> INSEE to odpowiednik polskiego Głównego Urzędu Statystycznego.

w których przynajmniej 40% mieszkańców posiada zatrudnienie w centralnym obszarze miejskim lub gminie będącej z nim w ścisłym związku<sup>68</sup>. Podstawowym kryterium wyznaczania zasięgu tak rozumianego „obszaru miejskiego” są codzienne migracje ludności związane z przemieszczaniem się między miejscem pracy a miejscem zamieszkania. Samo wykształcanie się obszarów miejskich jest najlepszym wskaźnikiem zmian w charakterystyce procesów urbanizacji, w których zaciera się klarowna granica między miastem a obszarem wiejskim, czyniąc relacje między nimi znacznie bardziej skomplikowanymi. To z tego powodu dzisiejsze miasta w istotny sposób różnią się od gęstych i zwartych miast klasycznych. Zrozumienie procesów dokonujących się dzisiaj w mieście oraz uchwycenie ich metropolizacji wymaga poszerzenia perspektywy na szerszą przestrzeń „obszaru miejskiego” (*aire urbaine*).

Analiza francuskich obszarów miejskich rozpoczęta zostanie od ukazania ich dynamiki demograficznej, która wskazuje na rosnącą ludnościową polaryzację terytorium Francji. W roku 1962 we Francji znajdowało się 37 obszarów miejskich powyżej 150 tys. mieszkańców, natomiast do roku 1999 ich liczba wzrosła do 52. Od 1990 roku populacja obszarów miejskich rosła w średnim tempie rocznym wynoszącym 0,4%. Przyrost ten nie był równomiernie rozłożony, bowiem sześć obszarów miejskich wygenerowało połowę całościowego przyrostu ludności, a były to: Paryż, Tuluza, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseille-Aix-en-Provence oraz Bordeaux. Analiza danych z tabeli 4 pozwala stwierdzić, że Paryż w dalszym ciągu umacnia swoją pozycję w stosunku do pozostałych francuskich obszarów miejskich<sup>69</sup>.

W 100 największych obszarach miejskich żyje łącznie 37,5 mln osób, co stanowi 83% ludności wszystkich 354 francuskich obszarów miejskich. W jednej trzeciej przypadków dominuje miasto centralne, natomiast w jednej czwartej obszarów miejskich wiodącą rolę pod względem demograficznym odgrywają suburbia, czego przykładem może być Tuluza. Do roku 1975 najszybsza dynamika wzrostu populacji była notowana w miastach centralnych, natomiast lata 1975–1990 to okres, w którym nastąpiło najsilniejsze rozprzestrzenienie się populacji na obszarach peryferyjnych aglomeracji. Lata 90. to ponowne zainteresowanie centrami miast, kiedy w sześćdziesięciu francuskich miastach odnotowało wzrost demograficzny, podczas gdy w latach 1975–1990 miast tych było zaledwie dwadzieścia. Obszary miejskie charakteryzują się także dużą gęstością zaludnienia wynoszącą średnio 317 osób/km<sup>2</sup>, a więc trzykrotnie więcej w stosunku do średniej wynoszącej we Francji 108 osób/km<sup>2</sup>. Gęstość zaludnienia

<sup>68</sup> C. VAN PUYMBROECK, R. REYNARD: *Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision*. “Insee Première” 2010, nr 1278, s. 4.

<sup>69</sup> *Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social, Avis et Rapport présenté par Jean-Claude Bury, 2003. s. 39, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [dostęp: 11.10.2012].

Tabela 4

**Najbardziej dynamiczne pod względem wzrostu demograficznego obszary miejskie we Francji**

Obszary miejskie	Udział we wzroście demograficznym [%]	Dane za lata 1990—1999		Dane za lata 1982—1999	
		liczba absolutna mieszkańców	zmiana roczna [%]	liczba absolutna mieszkańców	zmiana roczna [%]
Paryż	16,6	315 084	+0,32	628 291	+0,75
Tuluza	6,5	123 645	+1,53	103 704	+1,66
Lyon	5,1	97 083	+0,68	101 814	+0,85
Montpellier	3,7	71 169	+1,88	60 537	+2,14
Nantes	3,5	66 803	+1,10	46 583	+0,94
Marseille-Aix	3,2	61 218	+0,46	22 733	+0,20
Rennes	3,0	57 822	+1,31	40 859	+1,16
Bordeaux	2,8	54 019	+0,67	71 337	+1,07
Strasbourg	2,3	43 140	+0,81	27 971	+0,63
Nice	2,2	41 761	+0,51	84 544	+1,25

Źródło: *Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social. Avis et Rapport présenté par Jean-Claude Bury, 2003. s. 39.

jest silnie pozytywnie skorelowana z wielkością obszaru miejskiego. Generalnie najszybciej gęstość populacji wzrasta na obszarach peryferyjnych, natomiast w miastach centralnych ma charakter zmienny, i tak spada w Paryżu i Marsylii, ale rośnie w Lyonie i Lille<sup>70</sup>. Największą gęstość populacji odnotowano w Paryżu, gdzie wynosi ona 20 tys. osób/km<sup>2</sup><sup>71</sup>. Ciekawym i godnym odnotowania zjawiskiem jest struktura wzrostu demograficznego obszarów miejskich. Okazuje się bowiem, że w większości obszarów miejskich indeks migracji wykazuje wartość nieznacznie ujemną, która wzrasta wraz ze zbliżaniem się do centrum. Wartość ujemna indeksu migracyjnego jest znacznie wyższa na północy Francji, podczas gdy przyjmuje on wartość pozytywną na południu i zachodzie (mapy 7 i 8 — wkładka). Generalnie nieznacznie ujemny bilans migracyjny na obszarach miejskich oznacza zatem, że ich ekspansja demograficzna związana jest przede wszystkim z pozytywnym na ich obszarze przyrostem naturalnym<sup>72</sup>.

Ekspansji demograficznej obszarów miejskich towarzyszyło zwiększanie się ich zasięgu terytorialnego. Pośród stu poddanych badaniu obszarów miejskich w ostatniej dekadzie XX wieku swojego obszaru nie zwiększyły tylko cztery, tj. Lorient, Colmar, Montbéliard i Saint-Chamond. Zasięg terytorialny stu największych obszarów miejskich zwiększył się łącznie o 31 tys. km<sup>2</sup>, co oznacza wzrost terytorialny w stosunku do 1990 roku o 35%. W wyniku ekspansji terytorialnej do obszarów miejskich dołączyło 2,5 tys. nowych gmin z prawie 2 mln nowych

<sup>70</sup> *Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2001, s. 10—20. [www.fnau.org](http://www.fnau.org) [dostęp: 9.05.2013].

<sup>71</sup> *Métropole et structuration du territoire*, Conseil économique et social..., s. 105.

<sup>72</sup> *Atlas des aires urbaines en France*, s. 19.

mieszkańców (mapa 9 — wkładka). Średnia odległość od miasta centralnego włączonych do obszaru miejskiego gmin wynosiła 30 km<sup>73</sup>.

Czynniki demograficzne, w tym wielkość populacji, traktowane są często jako istotny wskaźnik zaawansowania procesów metropolizacji. Należy jednak pamiętać, że czynniki ilościowe odnoszące się do potencjału demograficznego są niewystarczające, a czasem mogą wprowadzać w błąd, przy ocenie poziomu metropolizacji danego obszaru. Samo pojęcie metropolii, w odróżnieniu od pojęcia aglomeracji, ma bowiem przede wszystkim wymiar funkcjonalny i związane jest koncentracją specyficznego rodzaju aktywności, które czynią z obszarów metropolitalnych „lokomotywy rozwoju terytorialnego”<sup>74</sup>. Dlatego spojrzenie czysto demograficzne na francuskie obszary miejskie powinno zostać uzupełnione o analizę z punktu widzenia koncentracji aktywności oraz rozwoju funkcji metropolitalnych w obrębie tych obszarów.

Badania stu największych francuskich obszarów miejskich potwierdzają występowanie na ich terytorium silnej koncentracji ludności aktywnej zawodowo, która stanowi 57% w stosunku do średniej krajowej na poziomie 55%. Ciekawym zjawiskiem jest fakt zdecydowanie niższej liczebności osób aktywnych zawodowo w miastach centralnych (54%) w stosunku do przedmieści i suburbiów (58%). Dystans ten zwiększa się wraz ze wzrostem atrakcyjności miast centralnych dla studentów, których obecność obniża generalny wskaźnik populacji aktywnej zawodowo. W konsekwencji oznacza to przewagę liczebną miejsc pracy w centralnej części obszarów miejskich, w stosunku do ludności aktywnej zawodowo, która osiedla się na obszarach coraz bardziej oddalonych od centrum<sup>75</sup>. Rozkład przestrzenny miejsc pracy ujawnia dominację największych obszarów miejskich, które kumulują 8,9 mln miejsc pracy w sektorze prywatnym, co stanowiło w 2009 roku 54,7% wszystkich miejsc pracy w sektorze prywatnym. Obszary miejskie notują także wyższą dynamikę wzrostu liczby miejsc pracy w sektorze prywatnym, który w przypadku aglomeracji powyżej 400 tys. mieszkańców w latach 1993—2009 wyniósł 30,2%. Dynamika przyrostu miejsc pracy jest ściśle związana z koncentracją przestrzenną przedsiębiorstw. Badania przeprowadzone na przestrzeni pierwszej dekady XXI wieku wykazały mniejszą koncentrację firm w przestrzeni miejskiej w stosunku do koncentracji ludności. Francuskie aglomeracje skupiają 47,7% firm (1,9 mln podmiotów), choć liczba tych podmiotów wzrasta na ich obszarach szybciej (39% między 2000—2010) niż średnio w kraju (37,7%). Aglomeracje we Francji skupiają także 55,6% małych i średnich przedsiębiorstw (68 tys. podmiotów) i w latach 2000—2010 odnotowały szybszy ich przyrost (20%) w stosunku do średniego przyrostu w kraju (16%)<sup>76</sup>. Ogólna liczba miejsc pracy

<sup>73</sup> *Atlas des aires urbaines en France*, s. 8.

<sup>74</sup> R. PYKA: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi...*, s. 3.

<sup>75</sup> *Atlas des aires urbaines en France*, s. 28—29.

<sup>76</sup> *Les agglomérations et leur territoire. Dix ans de dynamiques socio-économiques, l'Assemblée des Communautés de France. Etude AdCF*, 2011, s. 6—19.



jest proporcjonalna w stosunku do wielkości obszaru miejskiego. Po raz kolejny ujawnia się zdecydowana przewaga Paryża, który skupia 20% wszystkich miejsc pracy oraz 33% tzw. kadr (mapa 10 — wkładka). Chociaż pozostałe największe obszary miejskie wykazują się także dużą koncentracją miejsc pracy, to te najbardziej dynamiczne w tym względzie, a więc Lyon—Grenoble—Saint-Étienne, Marseille-Aix—Etang de Berre, Lille—Roubaix—Tourcoing, Bordeaux, Tuluza, Strasbourg, Nantes, łącznie posiadają jedną trzecią liczby miejsc pracy skumulowanych w stolicy. Spośród wymienionych obszarów wyróżnia się szeroki obszar Lyon—Grenoble—Saint-Étienne, który grupuje 5% wszystkich miejsc pracy<sup>77</sup>. Przyglądając się rozkładowi przestrzennemu miejsc pracy w obrębie obszarów miejskich wyraźnie widać tendencję do przenoszenia aktywności gospodarczej na przedmieścia, co skutkuje dwukrotnie większą ich liczbą na obrzeżach miast w stosunku do ścisłego centrum<sup>78</sup>.

Spoglądając na francuskie obszary miejskie z punktu widzenia poziomu bezrobocia należy stwierdzić, że notuje ono wyższy poziom w stosunku do średniej krajowej. W 1999 roku średnie bezrobocie w stu największych obszarach miejskich wynosiło 15%, podczas gdy jego średni poziom w kraju wynosił 13%. Osoby poszukujące pracy koncentrują się więc na obszarach miejskich, a w szczególności w miastach centralnych, gdzie poziom bezrobocia zdecydowanie przewyższał poziom 15%<sup>79</sup>. W 2010 roku francuskie aglomeracje skupiały 1,6 mln bezrobotnych, co stanowiło 53,3% ogólnej liczby osób poszukujących pracy we Francji. Recesja i kryzys gospodarczy spowodowały ogólny wzrost poziomu bezrobocia w latach 2000—2010, jednak w aglomeracjach przyrost ten był wolniejszy (6,3%) niż średni przyrost w kraju (8,4%)<sup>80</sup>.

Rozwój obszarów miejskich przekształcających się w obszary metropolitalne odbywa się za sprawą wykształcania przez te ośrodki funkcji metropolitalnych świadczących o ich znaczeniu z punktu widzenia finansowego i decyzyjnego oraz ich oddziaływaniu wykraczającym poza najbliższe otoczenia, które w przypadku największych metropolii oznacza oddziaływanie globalne. Analiza stanu zaawansowania procesów metropolizacji we francuskich aglomeracjach wymaga zatem spojrzenia na te obszary przez pryzmat ich metropolitalnego potencjału funkcjonalnego. Podejście to znalazło swoje odzwierciedlenie we francuskiej państwowej statystyce po spisie powszechnym z roku 1990, kiedy to wprowadzono do badań pojęcie „wyższych funkcji metropolitalnych” (*fonctions métropolitaines supérieures*) określanych w skrócie jako „funkcje wyższe” (*fonctions supérieures*), aby uzupełnić tradycyjną analizę uwzględniającą sektory aktywności o specyficzne formy działalności rozwijające się w wielkich miastach. Wyróżniono wówczas jedenaście funkcji metropolitalnych, dla których wskaźnikiem była obecność na

<sup>77</sup> *Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social..., s. 46—47.

<sup>78</sup> *Atlas des aires urbaines en France*, s. 38.

<sup>79</sup> *Ibidem*, s. 32—34.

<sup>80</sup> *Les agglomérations et leur territoire...*, s. 72.

obszarach miejskich określonych kategorii miejsc pracy, poprzez które funkcje te są realizowane<sup>81</sup>.

Wyższe funkcje metropolitalne zostały wymienione poniżej w porządku alfabetycznym, ze wskazaniem w nawiasach na ich procentowy udział w ogólnej liczbie metropolitalnych miejsc pracy we Francji w roku 1999. Są to:

- badania naukowe (15,2%): inżynierowie i techniczna kadra badawcza, pracownicy działów badań i rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych; naukowcy w publicznym sektorze badawczym; jednostki badawcze i szkolnictwo wyższe;
- bankowość — ubezpieczenia (8,1%): kadra banków i firm ubezpieczeniowych;
- handel (11,9%): kadry przedsiębiorstw handlowych;
- handel w przemyśle (4,5%): kadra techniczno-handlowa i inżynierska w zakładach przemysłowych;
- informacja (3,2%): kadry i wyższe zawody informacyjne;
- informatyka (1,9%): inżynierowie i kadra informatyczna zakładów produkcyjnych;
- sztuka (7,2%): artyści i wyższe zawody artystyczne; artyści-rzemieślnicy;
- telekomunikacja (4,2%): inżynierowie i kadry przedsiębiorstw pocztowych i telekomunikacyjnych;
- transport (5,9%): inżynierowie i kadry w transporcie;
- usługi dla firm (30,6%): kadry przedsiębiorstw świadczących usługi dla firm;
- zarządzanie (7,1%): kadra zarządzająca, administracyjna i finansowa zakładów produkcyjnych.

Na podstawie powyższych danych można stwierdzić, że największy udział w realizacji funkcji metropolitalnych mają we Francji usługi świadczone dla firm, a w dalszej kolejności szeroko pojęty handel, sektor badań i rozwoju, bankowość i ubezpieczenia, kultura oraz zarządzanie. Uwagę zwraca stosunkowo niski udział procentowy zawodów związanych z przetwarzaniem informacji i telekomunikacją.

Biorąc pod uwagę dynamikę rozwoju funkcji metropolitalnych mierzoną wzrostem liczby „metropolitalnych miejsc pracy” należy stwierdzić, że w latach 1990—1999 ich udział w ogólnej liczbie miejsc pracy wzrósł z 7,1 do 7,9%. Piętnaście największych francuskich obszarów miejskich koncentrowało w 1999 roku 68% zawodów odnoszących się do funkcji metropolitalnych, skupiając jednocześnie 38% populacji i 42% ogółu miejsc pracy<sup>82</sup>. Spoglądając na ten proces w nieco dłuższym okresie można odnotować, że w latach 1982—2006, a więc w ciągu ponad dwudziestu lat, podwoiła się liczba kadr odpowiedzialnych za realizację funkcji metropolitalnych, która wzrosła z 1,1 do 2,3 mln osób, z czego milion

<sup>81</sup> P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes*. “Insee Première” 2002, nr 840, s. 4.

<sup>82</sup> *Métropole et structuration du territoire*, Conseil économique et social..., s. 113.

to kadra funkcjonująca w stolicy<sup>83</sup>. Dominacja stolicy jest bezwzględna i chociaż Paryż odnotował w ostatniej dekadzie XX wieku ogólny spadek liczby miejsc pracy o 0,6%, to w tym samym czasie zyskał 11,7% metropolitalnych miejsc pracy. Jest to jednak słabszy wzrost w porównaniu do tego, jaki odnotowały pozostałe największe obszary miejskie dysponujące liczbą powyżej 200 tys. miejsc pracy, gdzie przyrost ten wyniósł 20,4% (mapa 11 — wkładka). Świadczy to z jednej strony o rosnącym znaczeniu metropolitalnym regionalnych obszarów miejskich umacniających swoją pozycję w stosunku do stolicy oraz o rosnącej polaryzacji w zakresie funkcji metropolitalnych w stosunku do mniejszych ośrodków miejskich (tabela 5). Najszybciej funkcje metropolitalne rozwijały się na obszarach miejskich znajdujących się w zachodniej części Francji<sup>84</sup>.

Tabela 5

**Liczba metropolitalnych miejsc pracy w zależności od wielkości obszaru miejskiego**

Liczba miejsc pracy na obszarach miejskich w 1999	Liczba obszarów miejskich	Średni udział metropolitalnych miejsc pracy w latach [%]		Zmiana liczby metropolitalnych miejsc pracy w latach 1990—1999 [%]
		1999	1990	
5 090 000	1 (Paryż)	16,0	14,3	+11,7
200—715 000	11	9,5	8,4	+20,4
100—200 000	21	6,4	5,7	+20,0
50—100 000	29	5,4	4,9	+17,9
20—50 000	79	4,5	4,1	+13,3
10—20 000	86	3,8	3,7	+7,9
>10 000	127	3,4	3,6	+8,8
354	354	9,0	8,2	+14,8

Źródło: P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes*. "Insee Première" 2002, nr 840, s. 1.

Rozpatrując dynamikę rozwoju funkcji metropolitalnych w obrębie francuskich obszarów miejskich, można wyodrębnić grupę czternastu najsilniejszych pod tym względem ośrodków i zaobserwować, że w ciągu ponad 20 lat lista ta nie uległa znacznym modyfikacjom, a pierwsze trzy miejsca zajmują niezmiennie te same ośrodki, tj. Paryż, Grenoble i Tuluza. Biorąc pod uwagę bezwzględną liczbę wyższych metropolitalnych miejsc pracy, tuż po Paryżu plasuje się obszar miejski Lyonu z blisko 100 tys. metropolitalnych miejsc pracy. Jednak rozpatrując udział tych specyficznych miejsc pracy w ogólnej ich liczbie na obszarze miejskim, w 2006 Lyon ustępował miejsca Grenoble i Tuluzie (wykres 4).

<sup>83</sup> C. VAN PUYMBROECK, R. REYNARD: *Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision*. „Insee Première” 2010, nr 1278, s. 2.

<sup>84</sup> P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes...*, s. 1.



**Wykres 4.** Udział kadry zawodów metropolitalnych na obszarach miejskich powyżej 200 tys. miejsc pracy

Źródło: C. VAN PUYMBROECK, R. REYNARD: *Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision*. „Insee Première” 2010 nr 1278, s. 2.

Rozkład przestrzenny funkcji metropolitalnych między francuskie obszary miejskie świadczy o specyfikach lokalnych i wyspecjalizowaniu się francuskich obszarów metropolitalnych w określonych dziedzinach (tabela 6). Funkcja związana z kulturą i sztuką realizowana jest przede wszystkim przez Paryż, choć jest także obecna w Montpellier. Telekomunikacja to branża, która najlepiej rozwija się w Rennes, Montpellier i Bordeaux. Badania naukowe to dziedzina najsilniej obecna w Grenoble, Montpellier i Tuluzie, gdzie najlepiej rozwija się także informatyka stosowana w przemyśle. Najbardziej skoncentrowaną funkcją jest ta związana z informacją, bowiem to Paryż koncentruje 63% wszystkich miejsc pracy w tej branży. Zbliżoną pod tym względem dziedziną są usługi dla przedsiębiorstw, które także koncentrują się w stolicy, gdzie funkcjonuje 31% związanych z nią stanowisk, choć odnajdujemy ją także w Lyonie, Grenoble i Tuluzie. Funkcja finansowa związana z branżą bankowo-ubezpieczeniową najsilniej obecna jest w Paryżu oraz Strasbourg i Lille<sup>85</sup> (mapa 12 — wkładka).

<sup>85</sup> *Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social..., s. 114.

Tabela 6

**Funkcje metropolitalne i ich dynamika na terenie największych francuskich obszarów miejskich w latach 1982–2006**

Obszar miejski	Metropolitalne miejsca pracy w 2006 roku	Udział metropolitalnych miejsc pracy [%]					Najsilniej obecne funkcje metropolitalne
		2006	1999	ranking 1999	1990	1982	
Paryż	1 019 219	18,3	16,0	1	14,3	10,7	wszystkie funkcje w rozumieniu INSEE
Grenoble	35 186	14,0	12,7	2	10,8	7,3	zarządzanie, informatyka, badania, usługi, informacja, handel w przemyśle
Tuluza	69 151	13,7	12,0	3	10,4	6,0	zarządzanie, informatyka, sztuka, badania, usługi, telekomunikacja, transport, handel w przemyśle
Lyon	98 024	12,1	10,6	5	9,6	6,5	zarządzanie, handel usługi, telekomunikacja, transport, handel w przemyśle
Montpellier	23 374	11	11,4	4	9,9	6,1	informatyka, sztuka, badania, usługi, telekomunikacja, informacja
Nantes	36 770	10,5	8,7	8	7,7	5,4	informatyka, handel w przemyśle, bankowość — ubezpieczenia, handel, telekomunikacja
Strasbourg	29 660	10,1	9,5	6	8,8	6,0	bankowość — ubezpieczenia, badania, handel, informacja
Rennes	27 558	10,0	8,7	7	7,1	4,3	telekomunikacja, informacja
Lille	49 547	9,9	8,3	13	7,1	5,2	bankowość — ubezpieczenia, usługi
Nicea	37 489	9,7	8,5	11	7,8	5,8	informatyka, sztuka, handel, usługi
Marsylia-Aix	59 137	9,5	8,6	10	7,7	5,7	sztuka, transport
Bordeaux	42 559	9,5	8,7	9	7,9	5,5	telekomunikacja
Rouen	15 222	6,9	6,5	24	6,1	4,3	transport
Tulon	11 663	5,6	4,8	41	4,1	3,3	kultura, usługi

Źródło: Kompilacja tabel z dwóch źródeł: C. VAN PUYMBROECK, R. REYNARD: *Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision*. "Insee Première" 2010, nr 1278, s. 2; P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes*. "Insee Première" 2002, nr 840, s. 3.

Rozkład określonych funkcji metropolitalnych na poszczególnych obszarach miejskich wykazuje stabilność i trwałość, bowiem nie odnotowano w tym względzie istotnych zmian w rozpatrywanym okresie. We Francji występują w zasadzie tylko dwa obszary, na których reprezentowane są wszystkie funkcje metropolitalne i są to Paryż oraz pozostające w przestrzennej bliskości Lyon i Grenoble. Na trzecim miejscu można wymienić Tuluzę, w przypadku której pośród funkcji metropolitalnych tylko sektor bankowo-ubezpieczeniowy jest zdecydowanie gorzej reprezentowany. Marsylia, jako miasto portowe, jest silnie naznaczona przez jego funkcję transportową, w związku z czym funkcje związane z produkcją przemysłową, informacją czy sektorem bankowo-ubezpieczeniowym są tam słabo rozwinięte. Sektor bankowo-ubezpieczeniowy to specjalność obszaru miejskiego Lille<sup>86</sup> (mapa 12 — wkładka).

Rozwój i coraz silniejsza koncentracja funkcji metropolitalnych w największych obszarach miejskich skutkuje wzrostem terytorialnych nierówności ekonomicznych. Funkcje metropolitalne i towarzyszące im specyficzne zawody, wymagające wykształcenia, wysokich kompetencji oraz kreatywności, są także najczęściej zawodami dobrze wynagradzanymi, stąd ich koncentracja przestrzenna przekłada się także na koncentrację zasobów finansowych. Efektywnym wskaźnikiem tego rodzaju nierówności przestrzennych mogą być dochody fiskalne osiąmane przez poszczególne jednostki samorządu gminnego. Analiza mapy 13 (wkładka) wskazuje bardzo wyraźnie na zaznaczające się ogniska dochodów fiskalnych, które można zidentyfikować w zachodniej części regionu Île-de-France, jak również na obszarach metropolitalnych Lyonu oraz Marsylii. Istotnym źródłem występujących nierówności są z jednej strony procesy koncentracji ludności, ale także polaryzacja w zakresie lokalizacji przedsiębiorstw. W obydwu wypadkach zyskują największe obszary miejskie, gdzie dochody z podatku od przedsiębiorstw mogą stanowić nawet 77,2% całościowych dochodów aglomeracji, podczas gdy w innych aglomeracjach ich udział może stanowić zaledwie 12,6%<sup>87</sup>.

Podsumowując, należy stwierdzić, że terytorium Francji i jego struktura przestrzenna i demograficzna uległy istotnym przemianom za sprawą metropolizacji, determinowanej procesami globalnymi. Zawartość niniejszego rozdziału potwierdza tezę z jego początku, w myśl której Francja z kraju monocentrycznego i w przewadze rolniczego, stała się w drugiej połowie XX wieku społeczeństwem miejskim, w którym wielowymiarowy monopol stolicy jest stopniowo przełamany, co znajduje swoje potwierdzenie w rozwijających się dynamicznie obszarach miejskich, wykształcających w niektórych przypadkach funkcje metropolitalne. Choć pod wieloma względami Paryż zwiększa swoją dominację, pozostając w warunkach francuskich jedyną metropolią światową, to co najmniej

<sup>86</sup> P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes...*, s. 3.

<sup>87</sup> *Les agglomérations et leur territoire...*, s. 108—115.



siedem regionalnych obszarów miejskich odnotowało równie dynamiczny, a czasem i szybszy wzrost. Tuluza, Lyon, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseill-Aix i Bordeaux odpowiedzialne są za połowę wzrostu demograficznego, jaki odnotowały francuskie obszary miejskie. Piętnaście najbardziej dynamicznych obszarów miejskich z Paryżem łącznie skupia 68% metropolitalnych miejsc pracy. Jednocześnie udział stolicy w ogólnej liczbie kadr metropolitalnych spadł z 46% w 1990 roku do 45% w roku 1999, co dokonało się za sprawą rozwijających się regionalnych obszarów metropolitalnych<sup>88</sup>. Dane pochodzące z pierwszej dekady XXI wieku potwierdzają dynamiczny wzrost francuskich obszarów miejskich, których przestrzeń w latach 1999–2008 zwiększyła się o 39,2%, przy czym w przypadku Lyonu, Bordeaux, Nantes i Rennes, wzrost ten wyniósł 50%, natomiast w Paryżu odpowiednio 20%. Zróżnicowanie dynamiki wzrostu w obrębie francuskich obszarów miejskich ilustruje mapa 14 (wkładka), dowodząc w tym zakresie przewagę regionalnych obszarów metropolitalnych<sup>89</sup>. W pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku Francja staje się zatem krajem silnie zurbanizowanym, o czym może świadczyć fakt, że 95% ludności Francji znajduje się w obszarze oddziaływania jednego z obszarów miejskich<sup>90</sup>.

Procesy metropolizacji spowodowały poszerzanie się obszarów miejskich na przyległe tereny wiejskie, zacierając klarowny dotąd podział na wieś i miasto, które — funkcjonując w bliskości — stały się przestrzenią codziennej mobilności mieszkańców obszarów miejskich. Zjawisko to widać wyraźnie na mapie ukazującej stosunek między ludnością funkcjonującą w obszarach miejskich, a populacją tam zameldowaną (mapa 15 — wkładka). Miasto centralne, spójne o wyrazistych konturach, nie ogarnia już ludności miejskiej, a jego instytucje nie są w stanie samodzielnie zarządzać obszarem miejskim, co całkowicie zmienia wewnętrzne stosunki polityczne i ulegające pluralizacji procesy decyzyjne.

Pojawia się w ten sposób problem, który będzie szeroko omawiany w kolejnych rozdziałach książki, jakim jest rosnąca nieadekwatność terytorialnej siatki francuskich jednostek samorządowych istniejących w niemal niezmiennym kształcie od czasów rewolucji francuskiej, w stosunku do nowych terytoriów funkcjonalnych w postaci obszarów miejskich i metropolitalnych. Nieadekwatność, wyjątkowo jak na warunki europejskie, małych gmin francuskich wobec omawianych procesów jest niezaprzeczalnym faktem. Problem tkwi jednak w tym, że rozwijająca się w obrębie francuskich obszarów miejskich zinstytucjonalizowana i zaawansowana kompetencyjnie oraz budżetowo współpraca międzygminna w postaci wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji, która

<sup>88</sup> P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes...*, s. 2.

<sup>89</sup> J.M. FLOCH, D. LEVY: *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 — Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines*. "Insee Première" 2011, nr 1375, s. 1–2.

<sup>90</sup> C. BRUTEL, D. LEVY: *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 — 95% de la population vit sous l'influence des villes*. "Insee Première" 2011, nr 1374.

miała rozwiązać problem zarządzania obszarami miejskimi, posiada także spore mankamenty.

Okazuje się bowiem, że chociaż w obrębie każdego francuskiego obszaru miejskiego funkcjonuje przynajmniej jedna wspólnota międzygminna to jeszcze w roku 2001 w siedemnastu przypadkach wspólnoty te nie obejmowały miasta centralnego. Pośród 10 największych miast tylko Nicea i Tuluza nie wchodziły w skład żadnej wspólnoty międzygminnej. Niepokoić może także fakt, że na terytorium jednego obszaru miejskiego, który powinien być spójnie zarządzany, występuje średnio aż osiem wspólnot międzygminnych. Skrajnym i zarazem specyficznym przypadkiem jest Paryż, bowiem na terenie jego obszaru miejskiego funkcjonuje siedemdziesiąt zinstytucjonalizowanych jednostek współpracy międzygminnej. Zasięg terytorialny wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji jest więc zdecydowanie za wąski w stosunku do zasięgu obszarów miejskich i metropolitalnych, co z całą pewnością utrudnia właściwe zarządzanie (mapa 16 — wkładka). Świadczyć może o tym fakt, iż w 2001 roku 40% gmin znajdujących się na obszarach miejskich nie należało do jednostki współpracy międzygminnej (*intercommunalité*) miasta centralnego<sup>91</sup>. Zagadnienie oddziaływania procesów metropolizacji na strukturę francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, jako jedno z kluczowych zagadnień podejmowanych przez autora, zostanie rozwinięte w kolejnych rozdziałach książki.

## Wnioski

Rozpatrując zawartość niniejszego rozdziału z perspektywy podejmowanej problematyki badawczej, odnosi się on w przeważającej części do pierwszego ogólnego pytania badawczego<sup>92</sup> i jego zoperacjonalizowanej formy szczegółowej<sup>93</sup>. Kluczowym zagadnieniem było więc opisanie i zrozumienie charakteru stosunków władzy i wpływu w warunkach globalizacji oraz narzędzi i poziomu sterowności współczesnych systemów społecznych. Analiza wypowiedzi francuskich ekspertów biorących udział w badaniach, wsparta odwołaniem do literatury naukowej, potwierdziła istotną zmianę paradygmatyczną w zakresie możliwości i efektywności zarządzania w warunkach globalizacji. Wielowymiarowość, dehierarchizacja i pluralizacja stosunków społecznych przenikających się w wymiarze lokalnym i globalnym w niespotykanych dotąd konfiguracjach, skutkujących nowymi powiązaniem funkcjonalnymi, ale także procesami agregacji przynoszący-

<sup>91</sup> *Atlas des aires urbaines en France...*, s. 6.

<sup>92</sup> Zob. s. 43.

<sup>93</sup> Zob. s. 46.

mi nieoczekiwane rezultaty wraz z podporządkowaniem logice globalnego rynku, stanowią podstawowe cechy jakościowe metagry, kreującej nowy ład globalnego antyporządku. U źródeł tego nowego i permanentnie rekonstruowanego systemu leży rosnąca refleksyjność jednostek wiedzionych z jednej strony racjonalnością rynkową, rozlewającą się na autonomiczne dotąd sfery życia społecznego, z drugiej strony wewnętrzną logiką zinternalizowanego systemu kulturowego osadzonego w historyczności danego społeczeństwa. System ten zachowuje sterowność lecz ma ona w większym stopniu charakter wewnątrzsystemowy i rozproszony w odróżnieniu od sterowności zewnętrznej gwarantowanej przez wyspecjalizowane podsystemy państwowych instytucji publicznych.

Przedstawione procesy transformacji ulegają transpozycji na poziom terytorialny za pomocą procesów metropolizacyjnych, które implementują logikę metagry i antyporządku w przestrzeni największych obszarów miejskich i aglomeracji, które przekształcają się w obszary metropolitalne stanowiące punkty węzłowe globalnych przepływów i ogniska dynamicznych procesów rozwojowych. Dzieje się tak za sprawą koncentracji przestrzennej w obszarach metropolitalnych określonej masy krytycznej aktorów i kapitałów, których bliskość przestrzenna oraz powiązania sieciowe z aktorami innych obszarów metropolitalnych skutkują multiplikacją systemów interakcyjnych, które są źródłem kreatywnej dynamiki społecznej, ale także nieoczekiwanych zjawisk agregacyjnych. Osiągnięcie wspomnianego poziomu masy krytycznej aktorów i kapitałów powoduje rozwinięcie przez tego rodzaju ośrodki określonych funkcji metropolitalnych, oznaczających promieniowanie zewnętrzne i potencjał deterministyczny w określonych dziedzinach, jak sztuka, technologia, komunikacja, finanse itp. Ośrodki, którym udało się rozwinąć najszerzy wachlarz funkcji metropolitalnych, a których oddziaływanie ma charakter międzynarodowy, określane są często mianem metropolii, choć samo to pojęcie, poprzez jego polityczną instrumentalizację, zaczyna coraz częściej funkcjonować w wymiarze normatywnym, w związku z czym jego użycie w niniejszej książce ograniczono do minimum. Ponieważ metropolizacja jest swoistym awatarem globalnej metagry, skutkuje tymi samymi wyzwaniem w zakresie sterowności i zarządzania obszarami metropolitalnymi, przez co stosowanie klasycznych narzędzi zarządczych, skupionych w hierarchicznych strukturach władzy publicznej traci na efektywności. Związane jest to z faktem, że kształtowanie się obszarów metropolitalnych jest w dużym stopniu procesem spontanicznym stanowiącym rezultat ponadlokalnych, a najczęściej międzynarodowych przepływów i procesów wytwórczych dokonujących się na globalnym rynku. Proces ten odzwierciedla pierwotny charakter metropolizacji, jako zjawiska zachodzącego niezależnie od woli jednostek, od którego należy odróżnić metropolizację w rozumieniu instytucjonalnym, stanowiącą przejaw intencjonalnego działania aktorów, zmierzających do stworzenia najbardziej sprzyjających warunków dla metropolizacji obszaru miejskiego w rozumieniu pierwotnym i ewentualnego niwelowania negatywnych jego następstw. Wy-

stępowanie realnych procesów metropolizacyjnych, sprzężonych z działaniami decydentów świadomych wyzwań metropolitalnych, a przez to promujących rozwiązania instytucjonalne i infrastrukturalne, ułatwiające generowanie funkcjonalnych systemów interakcyjnych na obszarach metropolitalnych, wydaje się stanowić optymalną ścieżkę rozwoju tych obszarów. Swoistym typem idealnym byłby w tym kontekście „uczący się obszar metropolitalny”, który dzięki optymalizacji sieci metropolitalnej współpracy i minimalizacji interakcyjnych kolizji, stanowiłby jednocześnie gwarancję sprężystości i zdolności adaptacyjnych obszaru do nieustannie zmieniającego się środowiska poprzez wysoki potencjał sieciowych rekonfiguracji.

Nakreślona wyżej transformacja w wymiarze globalnym i lokalnym skutkuje zmianą pozycji państwa, którego kondycja finansowa słabnie oraz możliwości odgórnego sterowania systemem społeczno-gospodarczym ulegają ograniczeniu, w związku z wejściem systemu gospodarczego w fazę postfordowską i zjawiskiem tzw. „terytorializacji rozwoju”. Powoduje to określone zmiany w strukturze państwa, które dokonują się najczęściej na korzyść szczebla samorządowego, stanowiącego poziom efektywniejszego stymulowania i generowania projektów rozwojowych. Zjawisko to jest szczególnie odczuwalne w warunkach francuskich, gdzie działający z powodzeniem do połowy lat 70. model scentralizowanego państwa o rozwiniętych funkcjach gospodarczych i społecznych, wkroczył w fazę poważnego kryzysu. Rozpoczął się wówczas proces jego trudnej rekonfiguracji, której problematyczność wynika z głębokiego zakorzenienia jego struktur instytucjonalnych i terytorialnych w republikańskiej świadomości narodowej Francuzów. Z tego właśnie powodu wyjaśnienie przekształceń francuskiego systemu społeczno-politycznego wymaga z jednej strony zidentyfikowania poziomu oddziaływania w warunkach francuskich procesów globalnych, czego efektywnym wskaźnikiem jest metropolizacja francuskiego terytorium. Z drugiej jednak strony zakres i forma dokonujących się przekształceń w systemie społecznym w warunkach oddziaływania globalizacji, jest zdeterminowana konstrukcją kulturową społeczeństwa, a więc jego historycznością, odwołując się do pojęcia wprowadzonego przez Alaina Touraine’a<sup>94</sup>. Podejście to oznacza, że społeczeństwo jest rezultatem jego pracy nad samym sobą, gdyż społeczeństwo samo się wytwarza, oddziałując na siebie własnymi wytworami, w tym generowanymi przez nie przedstawieniami obiektywnych procesów zewnętrznych. W związku z powyższym, w omawianym rozdziale, poprzez badanie wypowiedzi ekspertów i analizę dokumentów, udało się zrekonstruować podstawowe elementy historyczności francuskiego społeczeństwa w odniesieniu do podejmowanych w tej książce zagadnień. Badania wykazały istotną nieadekwatność między kierunkami zmian systemu globalnego, a konstrukcją historyczności francuskiego społeczeństwa, która wszelkim zmianom w obrębie tego społeczeństwa nadaje wymiar kryzysowy i traumatyczny.

<sup>94</sup> A. TOURAINE: *Production de la Société*. Paris: Seuil, 1973.

Okazuje się, że struktura instytucjonalna francuskiego państwa, w tym charakter i kształt jednostek samorządu terytorialnego, które wykazują niezwykle inercję, stanowią istotny komponent republikańskiej tożsamości narodowej Francuzów oraz ukształtowanych w nim procedur demokratycznej reprezentacji. Francuski republikanizm przejawia się w dominacji sektora publicznego i jego instytucji w kształtowaniu procesów społecznych. Dodatkowo są to najczęściej struktury, których rodowód sięga rewolucji francuskiej stanowiącej akt założycielski nowoczesnego, republikańskiego społeczeństwa francuskiego, co oznacza, że formowały się one w warunkach społeczeństwa XIX wieku. W sposób oczywisty przesądza to o ich nieadekwatności pod względem terytorialnym, finansowym i kompetencyjnym w stosunku do wyzwań systemu globalnego z początku XXI wieku. Pluralizacja, otwartość na przepływy, zacieranie granicy między sektorem prywatnymi i publicznym oraz narastająca złożoność i wzajemne przenikanie się zjawisk społecznych, gospodarczych i politycznych przebiegających w skali globalnej, to zmienne, z którymi francuski model państwa republikańskiego nie radzi sobie w tej chwili najlepiej. Tym, co stanowi zatem istotny przedmiot zainteresowań autora, to wewnętrzna dynamika w obrębie historyczności francuskiego społeczeństwa, mieszcząca się między inercją a zmianą, której efektem są nowe rozwiązania formalne i praktyki społeczne stanowiące wypadkową obiektywnych nacisków systemu globalnego i kulturowego gorsetu historyczności. W przypadku Francji, efektem tego procesu jest swoisty dualizm wynikający z jednej strony z chęci zachowania klasycznej struktury jednostek terytorialnych mającej głębokie korzenie w świadomości zbiorowej i jednocześnie świadomości w zakresie koniecznej adaptacji do zmieniającego się otoczenia, co z drugiej strony skutkuje generowaniem struktur stanowiących funkcjonalne substytuty dla przekształceń jednostek klasycznych. Zagadnienia te zostaną rozwinięte w kolejnym rozdziale książki poprzez analizę procesu przekształceń w obrębie francuskiego, lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, na przykładzie między innymi reformy terytorialnej z 2010 roku.

Tymczasem tym, co stanowi obiektywne uwarunkowania przekształceń współczesnego francuskiego społeczeństwa, jest faktycznie przebiegająca metropolizacja jego terytorium, która przedstawiona została w ostatniej części rozdziału trzeciego. W następstwie procesów urbanizacji i kolejnej jej fazy w dobie społeczeństwa globalnego, jaką jest metropolizacja, terytorium Francji uległo głębokim przekształceniom. Najogólniej rzecz biorąc określono je jako stopniowe przechodzenie z rzeczywistości społeczeństwa w przewadze rolniczego, charakteryzującego się silną monocentrycznością, do społeczeństwa z przewagą ludności miejskiej, w którym wielowymiarowy monopol centrum jest stopniowo przełamany, co znajduje swoje potwierdzenie w rozwijających się dynamicznie obszarach miejskich oraz metropolitalnych. Występują zatem dwa pozornie sprzeczne procesy, to jest proces dyspersji i równoważenia funkcji miejskich i metropolitalnych, których największa względna dynamika obserwowana jest

w znajdujących się poza stolicą regionalnych obszarach miejskich. Z drugiej jednak strony obserwuje się proces koncentracji i polaryzacji terytorialnej, ponieważ dynamika rozwojowa ulega coraz silniejszej koncentracji w największych obszarach miejskich rozwijających funkcje metropolitalne. Ośrodki, takie jak, Lyon, Tuluza, Montpellier, Nantes, Rennes, Mareseill-Aix i Bordeaux, ulegają dynamicznej metropolizacji, która przejawia się w najsilniejszym przyroście demograficznym oraz generowaniu metropolitalnych miejsc pracy stanowiących wskaźnik rozwoju funkcji metropolitalnych. Wymienione ośrodki dokonują także istotnej ekspansji przestrzennej (o 35% od 1990 roku), która oznacza postępującą suburbanizację i zmianę relacji między miastem a wsią, co jednocześnie rzutuje na ogólny wzrost mobilności w obrębie obszarów metropolitalnych, ale także między nimi.

Narasta, w związku z powyższym, problem nieadekwatności klasycznych struktur terytorialnych (gminy i departamentu) względem obszarów funkcjonalnych i niedoskonałości wspólnot międzygminnych stanowiących funkcjonalne substytuty dla głębokiej reformy klasycznych jednostek samorządowych. Zagadnienia te będą rozwijane w kolejnym rozdziale, jednak podkreślić należy, że zgodnie z przyjętą perspektywą antropologiczną, także oddziaływanie obiektywnych procesów metropolizacji, z perspektywy ewolucji normatywnej i instytucjonalnej francuskiego systemu społeczno-politycznego, należy skorygować o ich społeczne przedstawienia i oceny, bo to w gruncie rzeczy one właśnie stanowią istotny komponent pracy społeczeństwa nad jego własną historycznością. Dlatego tak istotne jest przyjęcie perspektywy socjologii jakościowej i, obok obiektywnych zmian przestrzennych i gospodarczych, uwzględnienie ich przedstawień i dyskursów konstruowanych przez kluczowych aktorów społecznych.



## Rozdział IV

# Transformacja francuskiego systemu organizacji terytorialnej w następstwie metropolizacji

### Ewolucja lokalnego systemu polityczno-administracyjnego we Francji w kontekście rozwoju aglomeracji miejskich

Po omówieniu uwarunkowań ewolucji państwa francuskiego w wymiarze historycznym, finansowym i zarządczym, której skutkiem jest wzmocnienie poziomu władzy lokalnej oraz obszarów wielkomiejskich, można skupić się obecnie na odtworzeniu etapów przebiegu tego procesu, którego największa dynamika przypada na drugą połowę XX wieku.

Należy jednak pamiętać, że zmiany w francuskim lokalnym systemie polityczno-administracyjnym odnoszą się do wymiaru długiego trwania i mogą być obserwowane wyłącznie w dłuższej perspektywie historycznej. Jednym z przejawów tych zmian jest decentralizacja, którą w warunkach francuskich należy rozumieć w większym stopniu jako nową koncepcję działania szczebla lokalnego niż jego głęboką zmianę instytucjonalną<sup>1</sup>.

#### Centralizm w warunkach „regulacji krzyżowej”, czyli „oswojony jakobinizm”

Punktem wyjścia jest system naznaczony centralizmem państwowym złagodzony przez zjawisko łączenia mandatów przedstawicielskich na szczeblu władzy centralnej i lokalnej. Słabości kompetencyjnej i finansowej lokalnej władzy samorządowej, która przełożyła się na jej niesamodzielność, towarzyszyła rozwinięta na dużą skalę dekoncentracja władzy państwowej, której rozsiane na prowincji

---

<sup>1</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*. Paris: LGDJ, 1994, s. 151.

struktury przejęły ster nad poziomem lokalnym. Koordynatorem, a w pewnym momencie także zwierzchnikiem struktur zdekoncentrowanych państwa, stał się prefekt reprezentujący na poziomie departamentu władzę centralną. Jest to okres trwający do początku lat 80. XX wieku, kiedy administracja państwowa, a więc funkcjonariusze republiki reprezentujący ogólnopaństwowy interes publiczny, dysponowali wszelkimi narzędziami niezbędnymi do sterowania rozwojem terytorialnym. Momentem przełomowym były reformy decentralizacji, za sprawą których doszło do transferu zadań, ale także personelu i narzędzi technicznych ze struktur zdekoncentrowanych państwa na ulegające wzmocnieniu jednostki samorządu terytorialnego. W ten sposób z administracji państwowej ciężar decyzyjny i finansowy przeniesiony został na pochodzących z wyborów, demokratycznych reprezentantów (fr. *élus*) lokalnych, departamentalnych i regionalnych<sup>2</sup>, zasiadających w ciałach deliberacyjnych szczebla lokalnego, a nierzadko także w parlamencie na szczeblu ogólnonarodowym. Zarysowanej drodze od centralizacji idącej w parze z dekoncentracją po decentralizację, towarzyszy także ewolucja mechanizmów zarządczych oraz form interakcji przedstawicieli władz lokalnych i państwowych. Punktem wyjścia jest jakobinizm zrelatywizowany przez specyficzną grę lokalnych radnych dysponujących mandatem na poziomie ogólnonarodowym, z dysponującymi realną władzą przedstawicielami struktur zdekoncentrowanych państwa. System ten przekształcił się następnie w model oparty na negocjacjach przedstawicieli władzy szczebla lokalnego z władzą centralną, przy realizacji projektów inicjowanych na poziomie lokalnym. Etap, ten właściwy jest pierwszej fazie decentralizacji, po której następuje etap drugi, przez niektórych określany jako pewna forma recentralizacji, kiedy państwo redukujące swoje struktury zdekoncentrowane, wzmocniło jednocześnie siłę struktur centralnych zarządzających na dystans<sup>3</sup> poziomem lokalnym przy użyciu ustanawianych przez siebie norm i regulacji. Ponieważ procesom tym towarzyszy inercja klasycznych jednostek samorządowych, utrzymaniu ich pozycji i kompetencji towarzyszy wyłanianie się nowych struktur terytorialnych będących efektem współpracy międzygminnej. To ostatnie zjawisko będzie stanowiło przedmiot rozważań kolejnego rozdziału.

W rozdziale wcześniejszym poświęcono już sporo miejsca francuskiemu centralizmowi oraz ścieraniu się doktryn niesionych przez jakobinów i żyrondystów. Triumf tendencji centralistycznych spowodował, że Albert Mabileau wyklucza możliwość mówienia w przypadku Francji do lat 70. XX wieku o *gouvernement local*<sup>4</sup>, bowiem republika jest jedna i niepodzielna, a jednostki samorządowe traktowane są jako przedłużenie państwa, w związku z czym powinno się raczej mówić o „administracji lokalnej”. Model silnego i dominującego centrum pozo-

<sup>2</sup> W wyniku łączenia mandatów są to często te same osoby.

<sup>3</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*. Esprit 2005, nr 11.

<sup>4</sup> Rząd lokalny w rozumieniu władzy lokalnej.

staje w zgodzie z historią i kulturą Francji, gdyż gwarantując kontrolę nad terytorium, jednocześnie zapewnił integrację „społeczeństwa politycznego”<sup>5</sup>. W tym sensie zróżnicowanie terytorialne Francji może być traktowane jako pretekst dla rozwinęcia szerokiej kontroli centrum nad poziomem lokalnym. Przejawem tego procesu było ustanowienie w 1800 roku prefektów, mianowanych bezpośrednio przez Pierwszego Konsula, Napoleona Bonaparte. Doktryna ta znalazła swoją kontynuację po drugiej wojnie światowej z tą różnicą, że wątek integracji został zastąpiony ideą modernizacji struktur państwa i jego elit po wstrząsie, jakim była wojna<sup>6</sup>.

Podejście to relatywizował Michel Biard wskazując, iż u źródeł francuskiego centralizmu znajduje się konieczność wypełnienia próżni po instytucjach z czasów monarchii i jednoczesna słabość i skonfliktowanie poziomu lokalnego w czasie następującym po rewolucji. Nim bowiem pojawili się prefekci, przez jakiś czas funkcjonowała instytucja „Prokuratora generalnego syndyka” (*Procureur général syndic*), który — będąc wybieranym na poziomie prowincji — miał reprezentować władzę centralną oraz czuwać nad przestrzeganiem praw, uczestnicząc z głosem doradczym w obradach instytucji lokalnych. Szybko jednak zrezygnowano z tego rozwiązania z racji jego niskiej efektywności i ustanowiono prefektów, która to instytucja nawiązywała wprost do królewskich intendentów z czasów „dawnego ustroju”<sup>7</sup>.

Uwaga skupiona zostanie obecnie przede wszystkim na przeobrażeniach, jakie następowały w francuskim systemie polityczno-administracyjnym począwszy od lat 50. XX wieku. Jest to okres, w którym francuski centralizm święcił swoje triumfy, choć — jak wskazywano — był to „centralizm oswojony” (*jacobinisme apprivoisé*), w związku z występowaniem znaczących przeciwwag równoważących do pewnego stopnia arbitralność decyzji narzucanych przez centrum<sup>8</sup>. To właśnie w tym czasie pojawia się pojęcie „lokalnego systemu polityczno-administracyjnego”, który pozwalał na zrozumienie procesów zachodzących w przestrzeni lokalnej w perspektywie relacji zależności i podporządkowania władzy centralnej, aktów lokalnych tworzących strategię „naginania” czy wręcz omijania reguł narzucanych przez centrum<sup>9</sup>. Michel Crozier, obserwując funkcjonowanie tego specyficznego mechanizmu, określił go jako „regulację krzyżową” (*régulation croisée*) oznaczającą specyficzną grę dominujących w systemie zdekoncen-

<sup>5</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 7—8.

<sup>6</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin*. W: *La France en mutation (1980—2005)*. Red. P.D. CULPEPPER, P.A. HALL, B. PALIER. Presses de Sciences Po, 2006, s. 303—305.

<sup>7</sup> M. BIARD: *État jacobin et centralisation ou la pérennité de quelques idées fausses sur la Révolution française*. „Pouvoirs locaux” 2009, nr 83, s. 32—35.

<sup>8</sup> P. GRÉMION: *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976.

<sup>9</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre — périphérie aux régimes urbains*. „Pôle sud” 2010, nr 32, s. 75.

trowanych struktur państwa odpowiedzialnych przed prefektem oraz lokalnych radnych i deputowanych, w interesie których było utrzymywanie bliskich relacji wymian i komunikacji<sup>10</sup>.

Mechanizm ten funkcjonował w sposób następujący. Lokalna administracja znajdowała się pod kontrolą prefekta, który reprezentował w terenie państwo i odpowiadał teoretycznie przed rządem. Mając kontrolę nad administracją, do działania niezbędne były mu środki znajdujące się w odpowiednich ministerstwach. Ministrowie dysponowali środkami w następstwie dokonujących się arbitraży budżetowych w rządzie znajdującym się pod wpływem deputowanych. Dlatego prefekci potrzebowali „lokalnych radnych-deputowanych”, aby ci lobbowali u swoich partnerów w ministerstwach i w parlamencie, tak by arbitraże finansowe były dla nich jak najbardziej korzystne. Prefekci potrzebowali więc pomocy i wsparcia lokalnych radnych-deputowanych. Mechanizm ten działał także w kierunku przeciwnym. Kiedy lokalnym radnym, którzy nie mieli kompetencji w planowaniu i budownictwie, zależało na właściwym funkcjonowaniu i rozwoju miasta, starali się oddziaływać na prefektów dążąc do realizacji określonych projektów. Mechanizm ten nie mógłby funkcjonować, gdyby nie występujący we Francji system łączenia mandatów. (EA-8)

Właściwością tego okresu jest jednak to, że ewentualne negocjacje między lokalnymi radnymi-deputowanymi a prefektem czy innymi strukturami zdekoncentrowanymi dotyczyły przede wszystkim fazy implementacji i realizacji projektów będących efektem planowania i strategii, jakie miały miejsce w obrębie władzy państwowej. Mechanizm „regulacji krzyżowej” oznacza więc przede wszystkim zwrócenie uwagi na znaczenie obok relacji wertykalnych także tych horyzontalnych, w wyniku których określone regulacje władzy centralnej mogły być do pewnego stopnia „naginane” i dostosowywane do potrzeb i realiów lokalnych dzięki rozwiniętym relacjom zależności lokalnych radnych-deputowanych i przedstawicieli struktur zdekoncentrowanych państwa, których liderem był prefekt<sup>11</sup>.

Przyjęcie takiej perspektywy ponownie osłabia stereotyp państwa francuskiego jako struktury skrajnie scentralizowanej, osłabia także postrzeganie reform decentralizacji z początku lat 80., jako głębokiego i bezprecedensowego przełomu, pokazując, że „jeszcze przed reformą decentralizacji istniał niemal spontanicznie krystalizujący się i nieformalny system regulacji odpowiadający założeniom decentralizacji” (EA-16)<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> M. CROZIER, J.C. THOENIG: *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France*. „Revue française de sociologie” 1976, nr 16 (1), s. 3—32; Zob. także: J.P. WORMS: *Préfet et ses notables*. „Sociologie du travail” 1966, nr 3.

<sup>11</sup> Zob. także: D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*. „Sociologie du travail” 1991, nr 4, s. 475.

<sup>12</sup> Pisze o tym również: G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises*, s. 78.

Oznacza to, że ponad pozornym obrazem silnej centralizacji władzy opartej na państwie działającym w terenie za pośrednictwem swoich prefektów, których określano jako „mali Napoleonie” (*Napoléons aux petits pieds*), w praktyce system funkcjonował inaczej. Zarówno Worms, Gremion czy przedstawiciele szkoły socjologii organizacji z Michelem Crozierem na czele, wskazywali, że prefekci przywiązywali bardzo dużą wagę do negocjowania z radnymi-notablami z poziomu lokalnego, departamentalnego czy regionalnego. Przyjęcie takiego punktu widzenia zmienia perspektywę, bowiem relacje władzy nie są wówczas widziane w układzie wyłącznie piramidalnym, a ukazuje się cała ich złożoność. Okazało się bowiem, że rozbudowane relacje bilateralne na poziomie lokalnym są równie determinujące, jak relacje hierarchiczne w układzie pionowym. (EA-2)

Przedstawiony wyżej mechanizm funkcjonował jednak w warunkach ograniczonej autonomii jednostek samorządowych i inicjatywy w zarządzaniu terytorium pozostającej po stronie jednostek i agencji państwowych działających w zasięgu departamentu, które kumulowały zasoby finansowe i niezbędne kompetencje techniczne. Departament stał się w ten sposób centrum administracyjno-politycznym, w którym wykształciła się kontrolowana przez państwo za pośrednictwem prefektów prawdziwa biurokratyczna technostruktura<sup>13</sup>.

„W przypadku urbanistyki była to Departamentalna Dyrekcja Budownictwa (*Direction Départementale d'Équipement* — DDE). Oznaczało to, że władza lokalna nie dysponowała własną administracją i była w tym kontekście uzależniona od DDE. Władza lokalna miała bardzo ograniczoną liczbę funkcjonariuszy, którzy zajmowali się głównie sprawami cywilnymi (śluby, pogrzeby). Wszystkie istotne funkcje, jak planowanie przestrzenne, urbanistyka, zaopatrzenie, były realizowane przez lokalne struktury państwowe” (EA-8). Centralną rolę odgrywał w tym wypadku prefekt, który swoimi decyzjami nadawał moc prawną działaniom podejmowanym przez samorząd terytorialny, gdy ten na przykład chciał wprowadzić nową usługę publiczną. Decyzje władzy lokalnej uprawomocniały się najczęściej dopiero po upływie określonego czasu, w którym prefekt mógł wyrazić swoje wątpliwości czy dezaprobatę.

Wszystkie decyzje podejmowane przez wspólnoty terytorialne musiały być zatwierdzane przez prefekta reprezentującego państwo. Do momentu przyjęcia ustawy o decentralizacji nie było nawet lokalnej autonomii budżetowej. Jednostki samorządowe przyjmowały oczywiście swoje budżety, ale wymagały one zatwierdzenia przez prefekta, bez którego nie posiadały żadnej wartości prawnej. Wszystko, co wymagało finansowania było finansowane przez państwo lub, przy jego znaczącym udziale, poprzez interwencję państwową czy państwowe subwencje. (EA-14)

---

<sup>13</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 57.

W przedstawianym okresie z całą pewnością inicjatywa należała do państwa i jego funkcjonariuszy, którzy stanowiąc trzon państwowej technostruktury, reprezentując interes republiki utożsamiany z interesem ogółu, mieli pełną legitymację do samodzielnego kształtowania rzeczywistości państwa i społeczeństwa. Poziom lokalny jawił się wówczas raczej jako, z jednej strony reprezentacja partykularnych interesów, które mogły pozostawać w sprzeczności z interesem ogółu, z drugiej strony władza lokalna widziana była jako mało kompetentna oraz pozbawiona profesjonalizmu, a więc generalnie jako czynnik hamujący, co wynikało z braku rozwiniętych struktur technicznych, które dysponowałyby odpowiednimi zasobami wiedzy i kompetencji.

Procesy te nabrały jeszcze na sile po drugiej wojnie światowej, kiedy rozwinęto doktrynę modernizacji państwa, a wraz z nią pojawiły się takie centralne struktury jak Państwowy system bezpieczeństwa socjalnego (*Sécurité sociale*), Głównego Komisariatu ds. Planowania (*Commissariat Général du Plan*), Państwowa Szkoła Administracji (*École Nationale d'Administration*), mająca kształcić elitę administracyjną czy odpowiedzialna za planowanie przestrzenne DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*). W odniesieniu do tego okresu pojawiły się zatem określenia mówiące o „neokolbertyzmie” czy wręcz „przestrzennym keynesizmie”<sup>14</sup>. Władza państwa była realizowana przez tzw. *Grand Corps* (naczelne organy), które dysponowały sektorowymi kompetencjami w ustanawianiu zuniwersalizowanych norm, realizowanych w terenie przez jednostki zdekoncentrowane i struktury władzy lokalnej<sup>15</sup>. Struktury te dysponowały dodatkowo własnym scentralizowanym systemem kształcenia. Dlatego też personel struktur technicznych kształcony był przede wszystkim w Państwowej Szkole Dróg i Mostów (*École nationale des ponts et chaussées*), tymczasem państwowy korpus urzędniczy wywodził się w większości ze wspomnianej już Państwowej Szkoły Administracji (ENA). W związku z powyższym to państwo i jego struktury takie, jak DATAR czy DDE ogrywały kluczową rolę w procesach urbanistycznych, kształtowaniu terytorium i planowaniu przestrzennym.

Wyszliśmy z sytuacji, która była względnie prosta, ponieważ znajdowaliśmy się w systemie, w którym Paryż, czyli państwo, dyktowało zasady, które przekazywane były na poziom lokalny celem ich realizacji. Sprzeciwy były rzadkością i chociaż narzekano, ponieważ to państwo dyktowało reguły, lokalni radni nie zamierzali atakować państwa. (EI-4)

System ten funkcjonował nieprzerwanie do początku lat 80., kiedy to w 1982 oraz 1983 przyjęte zostały we Francji ustawy wprowadzające decentralizację. Choć logika funkcjonowania wcześniejszego systemu nosiła pewne znamiona uznania

<sup>14</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises...*, s. 77.

<sup>15</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*. Esprit 2005, nr 11, s. 4.



poziomu lokalnego w ramach „regulacji krzyżowej” oraz w następstwie łączenia mandatów, to reformy decentralizacji znacząco wzmocniły władzę lokalną w sposób formalny i zinstytucjonalizowany, przenosząc ciężar odpowiedzialności ze struktur władzy zdekoncentrowanej na lokalnych radnych-deputowanych.

### **Akt I decentralizacji**

#### **Wzmocnienie samorządu terytorialnego, negocjacje i zarządzanie przez projekty**

Za sprawą przyjętych reform z początku lat 80. szereg kompetencji realizowanych dotąd przez zdekoncentrowane agendy władzy centralnej, przejęte zostały wprost przez jednostki samorządu terytorialnego, czemu towarzyszył transfer środków, ale także personelu, co nie zawsze cieszyło się uznaniem osób, których status uległ nagle zmianie z funkcjonariusza państwowego na urzędnika władzy lokalnej. Mimo przeprowadzanych transferów samorząd stanął przed poważnym problemem przejęcia odpowiedzialności za zadania dotąd realizowane przez państwo oraz koniecznością wytworzenia własnych struktur, które od strony intelektualnej oraz technicznej byłyby w stanie im podoląć.

Państwo wycofało się w wymiarze finansowym i technicznym z poziomu lokalnego, pozostawiając jednostkom terytorialnym szerokie pole do refleksji nad kształtowaniem przestrzeni miejskiej. Na początku lat 80. był to poważny problem na szczeblu lokalnym, gdzie brakowało oprzyrządowania i aparatu, które taką refleksję urbanistyczną i miejską mogłyby podjąć. [...] W ten sposób w latach 80. wraz z decentralizacją znaleźliśmy się w trudnej sytuacji, kiedy odwoływanie się do kompetencji intelektualnych państwa nie było już możliwe, a poziom lokalny dopiero zaczął rozwijać własną autonomię. (EA-15)

Po drugiej wojnie światowej wysiłki reformatorskie zmierzały raczej w kierunku udoskonalania struktur państwa, niż rozwijania potencjału samorządu i decentralizacji. Szybko okazało się jednak, że w następstwie zaistniałych zmian, centralizm nie jest już efektywnym sposobem zarządzania. „Polityka rozwoju i zagospodarowania przestrzennego prowadzona po drugiej wojnie doprowadziła do nadmiernej centralizacji, która z kolei zaczęła wytwarzać negatywne skutki uboczne w postaci osłabienia wzrostu gospodarczego” (EA-19).

Wyłonił się w ten sposób pewien dylemat związany z dualistycznym spojrzeniem na samorząd lokalny, który dotąd był postrzegany jako niezdolny do przeprowadzenia modernizacji kraju, czy wręcz hamujący ten proces. Z drugiej jednak strony zachodzące przemiany w skali światowej i związane z nową fazą kapitalizmu trendy rozwojowe, wskazywały właśnie na samorząd, jako właściwy poziom generowania wzrostu i rozwoju społeczno-gospodarczego. Zaczęto się wówczas zastanawiać, który z poziomów: gminny, departamentalny czy regionalny, jest poziomem najwłaściwszym, bowiem od początku nie było mowy o two-

zeniu nowych struktur, które także w wymiarze przestrzennym i funkcjonalnym stanowiłyby odpowiedź na współczesne wyzwania. Paradoksalnie, chociaż miasta, jako specyficzne przestrzenie, w procesie decentralizacji w zasadzie nie zostały wyróżnione, to ostatecznie merowie-deputowani okazali się największymi beneficjentami reform z początku lat 80.<sup>16</sup>

U źródeł francuskiej decentralizacji znajdują się czynniki zarówno polityczne, jak i ekonomiczne. Z perspektywy aktorów państwowych, jest ona ukazywana najczęściej jako efekt samoświadomości państwa, które jest jej głównym inicjatorem, mającym wolę i strategiczną wizję, którą zdołało narzucić aktorom lokalnym. Państwo, zgodnie z tym spojrzeniem, „zrzuca z siebie” najcięższe obowiązki, przenosząc je na szczebel lokalny. Dokonuje ono swojej rekonstrukcji na poziomie centralnym, zachowując dla siebie kluczowe prerogatywy i możliwość oddziaływania na samorząd z centrum licząc, że z całej operacji wyjdzie wzmocnione i zwycięskie. Jest to spojrzenie dobrze wpisujące się w tradycyjne przedstawienie francuskiego państwa, absolutystycznego, potężnego i centralistycznego. Tymczasem, jak pokazuje Patric Le Lidec, proces decentralizacji to złożona gra trzech aktorów, tj. lokalnych radnych-deputowanych, aktorów administracji zdekoncentrowanej oraz centralnej egzekutywy państwowej. Wynik tej gry nie jest dla państwa tak pozytywny, jak mogłoby się pozornie wydawać, a głównymi zwycięzcami pozostają jednak lokalni przywódcy łączący niejednokrotnie mandat mera, radnego i parlamentarzysty, których władza i wpływy gwałtownie wzrosły zgodnie z podstawowym argumentem, wedle którego „kto płaci, ten powinien decydować” (fr. *celui qui paie doit commander*)<sup>17</sup>.

Choć wprowadzanie decentralizacji we Francji zbiegło się z kluczową dla XX-wiecznej historii V Republiki alternacją polityczną, kiedy prezydentem po raz pierwszy został przedstawiciel lewicy, to czynniki, jakie doprowadziły do jej wprowadzenia, miały charakter uniwersalny. Chodzi o ogół zmian i determinantów, które w większości zostały już omówione w rozdziale poświęconym zarządzaniu publicznemu w dobie drugiej nowoczesności. Chodzi więc między innymi o oddziaływanie zjawiska globalizacji, która przynosi intensyfikację i uelastycznienie relacji między aktorami w skali globalnej.

W następstwie tego obserwujemy przejście z rządu (fr. *gouvernement*) w kierunku współrządzenia (fr. *gouvernance*), co stanowi następstwo świadomości, że scentralizowane rządzenie nie jest w stanie poradzić sobie ze współczesną złożonością zjawisk. Przeprowadzenie reform decentralizacji świadczy o tym, że pojawiła się złożoność, której tradycyjne formy rządzenia nie zdołały ogarnąć. [...] Chodzi o rodzaj świadomości, że nie da się wszystkiego rozstrzygnąć

<sup>16</sup> D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*. „Sociologie du travail” 1991, nr 4, s. 462–3.

<sup>17</sup> P. LE LIDEC: *Le jeu du compromis: l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*. „Revue française d'administration publique” 2007/1, nr 121–122, s. 11–112.

w drodze odgórnego zarządzania. [...] Decentralizacja jest skutkiem stwierdzenia bezsilności dotychczasowego systemu, jego skostnienia, ociężałości, a tym samym niemocy. (EA-17)

Istotnym argumentem jest więc skuteczność i efektywność władzy w sytuacji spadku możliwości finansowych państwa oraz gwałtownego obniżenia skuteczności jego narzędzi wobec rosnącej pluralizacji przestrzeni publicznej będącej składową opisywanej złożoności<sup>18</sup>.

Pluralizacja przestrzeni publicznej dotyczy zarówno wymiaru podmiotowego, jak i przedmiotowego. W wymiarze podmiotowym chodzi o poszerzenie grona aktorów interweniujących w przestrzeni publicznej zarówno w wymiarze międzynarodowym, gdzie mogą to być nowe struktury publiczne, jak Unia Europejska czy prywatne w postaci wielkich międzynarodowych korporacji. Poszerzenie grona aktorów dotyczy także poziomu wewnątrzpaństwowego, gdzie przejawia się w otwarciu na sektor prywatny i cywilny<sup>19</sup>. Symptomatic tego otwarcia jest instytucjonalizacja konsultacji społecznych i coraz szersze zaangażowanie sektora organizacji pozarządowych w kształtowanie i realizację polityk publicznych, ale odnosi się to także do włączania w te procesy sektora biznesowego poprzez udział organizacji pracodawców czy bezpośrednie zaangażowanie przedsiębiorstw w ramach różnych odmian partnerstwa publiczno-prywatnego. W wymiarze przedmiotowym pluralizacja przestrzeni odnosiła się głównie do poszerzania zakresu i domen interwencji polityk publicznych.

Należy pamiętać, że jednostki samorządowe we Francji korzystają z klauzuli kompetencji generalnej i mogą podejmować wszelkie działania w każdej sferze, jeśli dotyczy to ich terytorium. Od lat 70. na przykład jednostki samorządowe zaczęły podejmować zagadnienia związane z rozwojem ekonomicznym, tworząc zajmujące się tym służby i struktury, choć wcześniej [...] rozwój ekonomiczny leżał wyłącznie w kompetencji państwa. Lata 80. to także spektakularna eksplozja polityk kulturalnych. (EA-8)

Jednocześnie łatwość komunikacyjna, dostępność informacyjna i powszechna mediatyzacja spowodowały swoistą desakralizację polityki państwa<sup>20</sup>, która dotąd realizowana była za zasłoną niewiedzy, którą stanowiły drzwi paryskich gabinetów rządowych. Tymczasem globalna rewolucja komunikacyjna doprowa-

<sup>18</sup> G. BANNER: *La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales*. "Revue internationale des sciences sociales" 2002, nr 172, s. 246.

<sup>19</sup> G. PINSON: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et re-composition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. "Revue française de science politique" 2006, Vol. 56, nr 4, s. 619–651.

<sup>20</sup> R. PYKA: *O niektórych źródłach ograniczonego uczestnictwa politycznego — kryzys czy metamorfoza demokracji*. W: *O pożytkach z badań z dziedziny socjologii i antropologii polityki. Próby refleksji*. Red. J. Wódnz. Katowice: WUŚ, 2012, s. 27–32.

dziła do skrócenia dystansu obywateli, ale przede wszystkim elit lokalnych, do władzy centralnej, co zrodziło aspiracje dotyczące szerszego uczestnictwa i bycia informowanym. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniach, w związku z powyższym stwierdził, że: „Dyskurs związany z ideą lokalności, bliskości i demokracji lokalnej odegrał istotne znaczenie w dążeniach do budowania legitymacji lokalnej autonomii. Na początku tego procesu dyskurs finansowy nie był taki silny, chodziło raczej o poszukiwanie większej efektywności poprzez zbliżenie ośrodków decyzyjnych do użytkowników i obywateli” (EA-15).

Czynnikiem sprzyjającym decentralizacji w formie z początku lat 80., kiedy utworzono francuskie regiony jako niezależne jednostki samorządowe, była także integracja europejska i rozwijana przez Wspólnoty Europejskie, a niedługo później przez Unię Europejską, polityka regionalna, oferująca instrumenty wsparcia dla jednostek samorządowych tego poziomu<sup>21</sup>. „Unia jest instytucją dosyć zregionalizowaną, czego Francja nie mogła zignorować” (ES-5). Rozwój regionów francuskich nawiązujących historycznie do czasów sprzed rewolucji francuskiej, stanowił poniekąd także reakcję tożsamościową w obliczu postępujących procesów homogenizacyjnych w skali globalnej. „Poza tym, lokalne elity domagały się poszerzenia kompetencji i autonomii. Merowie chcieli mieć wpływ na rozwój swoich miast. Chciano poniekąd powrotu do idei Europy miast, którą należałoby dziś nazwać Europą miast i aglomeracji” (ES-5). Decentralizacja oznaczała z całą pewnością wzmocnienie pozycji przedstawicieli władz samorządowych, ze szczególnym uwzględnieniem merów gminnych czy radnych innych szczebli, będących jednocześnie deputowanymi, którzy dzięki decentralizacji zyskali przewagę w systemie politycznym.

Postulaty zwiększenia autonomii jednostek terytorialnych były postrzegane przez polityków także jako sposób na pobudzenie rozwoju gospodarczego kraju, czego państwo nie było już w stanie zagwarantować w drodze odgórnej interwencji poprzez działające w erze fordyzmu instrumenty i polityki publiczne. Zjawisko to określono jako terytorializację gospodarki i społeczeństwa<sup>22</sup>. Liczono więc, że przeniesienie odpowiedzialności na samorząd lokalny przyniesie lepsze rezultaty. Zmiana pozycji państwa względem jednostek samorządowych podyktowana była więc tym, że państwo w coraz większym stopniu zainteresowane jest konkurencyjnością niż redystrybucją<sup>23</sup>.

Od lat 60. obserwujemy tzw. terytorializację działań publicznych i wzrost znaczenia jednostek terytorialnych, którym towarzyszy nasilenie się kwestii tożsamościowych oraz nowa artykulacja narzędzi rozwoju ekonomicznego na różnych poziomach. Wszystko to jako konsekwencja spadku zdolności centralnych elit politycznych do pilotowania społeczeństw z poziomu ogólnego

<sup>21</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation...*, s. 320.

<sup>22</sup> Ibidem, s. 304.

<sup>23</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises...*, s. 74.

narodowego. Świadczą o tym porażki polityk publicznych. Chodzi o porażki środowiskowe w zakresie wyzwań ekologicznych. Chodzi również o porażki ekonomiczne, kiedy okazuje się, że państwo nie jest w stanie zapewnić właściwego finansowania czy też zatrzymać wzrostu bezrobocia. Państwo francuskie traci swoją legitymizację w rezultacie tych porażek w szeregu dziedzin, jak chociażby budownictwo socjalne, problem imigrantów i przedmieści. (EA-3)

Wprowadzenie decentralizacji we Francji było więc odpowiedzią na zjawiska występujące obiektywnie i słusznym wydaje się założenie, że gdyby u władzy pozostała prawica, to reformy te także byłyby przeprowadzone (EA-10). Prawica od połowy lat 70. prowadziła intensywną refleksję nad rekonfiguracją relacji władzy centralnej w stosunku do tej lokalnej.

Zasadnicza zmiana w świetle doktryny administracyjnej nastąpiła wraz z pojawieniem się tzw. raportu Guicharda z 1976 roku. Olivier Guichard to były minister Generała de Gaulle'a, który przeprowadził obszerne badania na temat funkcjonowania państwa i administracji lokalnej. Raport ten został zatytułowany „Vivre ensemble” (Życie razem). Jego konkluzje wskazywały na konieczność wzmocnienia jednostek samorządowych i wyposażenia ich w odpowiednie zasoby i środki działania. Na podstawie tego raportu przygotowany został pierwszy projekt reformy decentralizacji za prezydentury Valéry'ego Giscarda d'Estainga. (EA-19)

W swoim raporcie Olivier Guichard przewidywał przeprowadzenie reform instytucjonalnych stanowiących także realizację postulatów odnoszących się do idei demokracji lokalnej i partycypacyjnej. Projekt ten nie został jednak nigdy poddany pod głosowanie i nie stał się nawet przedmiotem dyskusji parlamentarnej, gdyż w roku 1981 Valéry Giscard d'Estaing przegrał wybory, a nowym prezydentem Francji został François Mitterrand. Lewica stanęła więc przed koniecznością zaproponowania swojego modelu decentralizacji, czego rezultatem były przyjęte w kolejnych latach ustawy, w których zrezygnowano z głębokich reform instytucjonalnych na rzecz rekonfiguracji relacji między istniejącymi już jednostkami samorządowymi a szczeblem centralnym<sup>24</sup>. „Ustawa z 2 marca 1982 to w uproszczeniu dokument, który uwolnił gminy spod kurateli prefektury. Jednocześnie departamenty i regiony stały się prawdziwymi jednostkami samorządowymi, ponieważ początkowo były tylko instytucjami państwowymi” (EA-9). Ustawa ta nie wprowadziła więc żadnych zmian w strukturze terytorialnej, ale przyznała nową rolę lokalnym radnym (*élus locaux*) zmieniając w istotny sposób relacje na linii centrum — peryferie. Jednocześnie prefekci utracili władzę wykonawczą na rzecz przewodniczących rad generalnych i regionalnych, co oznaczało osłabienie struktur zdekoncentrowanych państwa na rzecz

---

<sup>24</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 38.

wzmocnienia jednostek samorządowych<sup>25</sup>. Kontrola ze strony prefekta zostaje znacząco ograniczona, gdyż przyjęła charakter kontroli *ex post*, co oznacza, że nie mógł on już anulować decyzji podjętej na poziomie gminy<sup>26</sup>. Zrobić to może jedynie sąd administracyjny wydając właściwy wyrok na podstawie zaskarżenia skierowanego przez prefekta. Ten ostatni mógł natomiast żądać wstrzymania realizacji określonych decyzji, co miało zapobiec stosowania praktyki faktów dokonanych. „Ustawa z 7 stycznia 1983 działa w obszarze transferu kompetencji pełnionych dotąd przez państwo, które zostały przeniesione na jednostki terytorialne” (EA-9). „Transferom kompetencji towarzyszyły transfery budżetowe oraz transfery personelu. W ten sposób niektóre struktury i służby państwowe zostały zubożone w zakresie ich zasobów technicznych oraz środków, ponieważ ich personel przeszedł pod zarząd egzekutyw lokalnych” (EA-19). Ogólnie rzecz biorąc, decentralizacja spowodowała wzrost obciążeń finansowych po stronie jednostek samorządowych, co spowodowało także rozwój autonomii lokalnej. Dodatkowo wyjątkowość sytuacji Francji polegała na tym, że o ile w przypadku innych krajów europejskich decentralizacja oznaczała najczęściej zubożenie jednostek terytorialnych, to w przypadku Francji poszerzenie katalogu zadań i kompetencji samorządu oznaczało także wzrost środków będących w dyspozycji szczebla lokalnego<sup>27</sup>.

Innym istotnym wymiarem decentralizacji była deregulacja w zakresie sposobów realizacji określonych zadań powierzonych samorządom. Dało to szerszą swobodę samorządom w zakresie form realizacji usług publicznych oraz otworło pole dla rozwiązań eksperymentalnych. Jednocześnie, w związku ze zróżnicowanymi możliwościami finansowymi samorządów, rozwiązanie to spowodowało istotne nierówności w zakresie poziomu i jakości świadczonych przez samorządy usług publicznych<sup>28</sup>. Aby podołać nowym zadaniom i merytorycznej odpowiedzialności za rozwój lokalny, wokół samorządów zaczął się wykształcać właściwy system aktorów. Merostwa oraz inne jednostki samorządowe rozpoczęły rekrutację pracowników do nowo tworzonych działów, ale zaczynają one także obrastać w nowe struktury, jak chociażby agencje urbanistyczne, biura studiów i rozwoju czy organizacje pozarządowe wspierające rozwój lokalny, które gwarantują im operacyjność i możliwość realizacji nowych funkcji<sup>29</sup>.

Zasadniczą zmianą, jaka zaszła w następstwie przeprowadzonej we Francji decentralizacji, która absolutnie zmieniła logikę funkcjonowania lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, było umieszczenie w centrum tego systemu lokalnych radnych (fr. *élus*) wyłanianych w wyborach do jednostek samorządu terytorialnego, którzy zasilali organy deliberacyjne, ale także lokalne egzekutywy.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 39.

<sup>26</sup> Pisze o tym m.in.: G. BANNER: *La gouvernance communautaire...*, s. 246.

<sup>27</sup> P. Le GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation...*, s. 314.

<sup>28</sup> G. BANNER: *La gouvernance communautaire...*, s. 246.

<sup>29</sup> D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain...*, s. 472–473.



Aktorzy ci przejęli odpowiedzialność za funkcjonowanie poziomu lokalnego na wszystkich szczeblach od gminnego po regionalny, która dotąd spoczywała na prefektach reprezentujących władzę centralną oraz agendach i strukturach stanowiących emanację państwa „w terenie”. Była to zmiana, która doprowadziła do przebudowy relacji władzy i zależności, co stanowiło znaczące wyzwania dla tych aktorów, których pozycja uległa gwałtownej modyfikacji. Tymi, którzy wyraźnie zyskali byli lokalni radni, a szczególnie Ci łączący mandat mera lub przewodniczącego Rady Generalnej czy Regionalnej z mandatem deputowanego lub senatora, nazywani „lokalnymi notablami” (fr. *notables locaux*).

Swoistej degradacji doświadczyli prefekci, którzy utracili inicjatywę i władzę wykonawczą, co przełożyło się zdaniem Alberta Mabileau na ich „odczarowanie” i kryzys ich tożsamości. Spowodowane to było przesunięciem z pozycji strategicznego arbitra między poziomem lokalnym a poziomem centralnym, mającego realną władzę sprawczą, do roli weryfikatora i strażnika legalności działań władz lokalnych<sup>30</sup>. Podobne poczucie degradacji pojawiło się wśród funkcjonariuszy lokalnych technostruktur państwowych, którzy albo przeszli pod zarząd jednostek samorządowych, albo pozostając w dotychczasowej strukturze musieli pogodzić się ze spadkiem znaczenia i wpływu na zachodzące na poziomie lokalnym procesy.

W gruncie rzeczy to, co zmieniło się od 1982 roku, to pojawienie się wśród lokalnych radnych świadomości tego, że podejmowane przez nich decyzje mają znaczenie równe znaczeniu decyzji podejmowanych przez państwo. Wpłynęło to na zmianę postaw radnych względem przedstawicieli państwa. Na poziomie departamentu i regionu dokonano transferu odpowiedzialności i w tym sensie odpowiedzialność za działania tych szczebli samorządowych nie spoczywała już na prefekcie, ale na radnych. Stanowiło to radykalną zmianę, której nie brała pod uwagę reforma przygotowywana przez Valéry'ego Giscarda d'Estainga. Jego projekt utrzymywał władzę wykonawczą w rękach prefekta. (EA-19)

Podczas realizowanych przez autora badań we Francji, pewną grupę ekspertów, z którymi przeprowadzono wywiady, stanowili ludzie, których przebieg kariery zawodowej odzwierciedlał nakreślone zmiany. Okres decentralizacji dla wielu z nich był momentem trudnym, który wymagał przeorientowania ich działalności zawodowej i adaptacji do nowych warunków. Zaczynali oni bowiem często jako funkcjonariusze lokalnych struktur administracyjnych państwa, takich jak wspomniane DATAR czy DDE, mając poczucie ogromnej odpowiedzialności czy wręcz misji, jaką powierzyła im republika, w zakresie kształtowania rozwoju terytorialnego kraju. W momencie realizacji badań byli oni już często pracownikami jednostek samorządowych, wspólnot międzygminnych czy organizacji pozarządowych wspomagających samorząd, jak agencje urbanistyczne, znajdując-

<sup>30</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 97—99.

cych się pod kontrolą lokalnych radnych. Znamienna jest w tym zakresie relacja jednego z ekspertów, którego dłuższa wypowiedź została przytoczona poniżej.

Jestem głęboko przekonany o znaczeniu władzy spoczywającej w rękach osób wyłanianych w wyborach powszechnych. Mogę się w tym zakresie odnieść do moich doświadczeń osobistych, gdyż przeżyłem prawdziwą rewolucję. Rozpocząłem moją karierę w urbanistyce, w Instytucie Zagospodarowania i Urbanistyki Regionu Paryskiego, który tworzył główny plan zagospodarowania stolicy. Był to okres wielkich projektów, jak RER czy nowe miasta, a więc wielka epoka lat 60. W każdym razie funkcjonowałem w systemie, w którym źródłem legitymizacji było państwo, technostruktura, wyżsi urzędnicy, czyli ludzie tacy jak ja. Tak więc zacząłem moją karierę w strukturach rządowych lub quasi-rządowych a kończę ją w zupełnie innym systemie, strukturze stanowiącej federację agencji urbanistycznych, czyli w stowarzyszeniu zarządzanym przez radnych. Kiedy pojawiłem się tu 12 lat temu posiadałem jeszcze mentalność z lat 60 i 70. Moim szefem był ówczesny mer miasta Nancy i moje początki były bardzo trudne. Mówiłem sobie, że to jest radny, a kim przecież jest radny, ale on mnie nauczył, że radny (*élu*) ma absolutnie fundamentalne znaczenie, bo to on posiada prawdziwą władzę. Przypominam sobie, jakim to było dla mnie wyzwaniem i że zajęło mi rok, aby dostosować mój wcześniejszy sposób myślenia do nowego kontekstu. Obecnie jestem przekonany, że najważniejsze są wybory, władze lokalne, władza oparta na reprezentacji. (ES-7)

Spadek znaczenia i do pewnego stopnia degradacja administracyjnych struktur państwa kształtujących niemal samodzielnie do połowy lat 70. refleksję nad politykami terytorialnymi państwa, miały dwie ściśle za sobą powiązane przyczyny. Po pierwsze, to samo państwo w związku z narastającymi problemami finansowymi, spadkiem efektywności jego działania i rozwojem trendów liberalnych, zaczęło osłabiać pozycję tych struktur. Zjawisko to można dobrze prześledzić na przykładzie centralnej agencji państwowej odpowiedzialnej za strategię zagospodarowania przestrzennego kraju, tj. DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*)<sup>31</sup>. Początkowo instytucja ta podlegała bezpośrednio premierowi, po czym jej zarząd powierzany był kolejnym ministerstwom, czemu towarzyszył spadek środków pozostających do jej dyspozycji. Procesowi odgórnemu towarzyszyła także degradacja wewnętrzna, ponieważ spadek pozycji instytucji powodował odpływ najbardziej wartościowego personelu. Ludzie ci, wiążący dotąd swoje kariery zawodowe z administracyjną technostrukturą państwową, zaczęli odpływać do innych podmiotów publicznych, w tym rozbudowujących się struktur samorządowych i międzygminnych w aglomeracjach miejskich, ale przede wszystkim odpływ ten skierowany był do sektora prywatnego.

<sup>31</sup> Zob. także: G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises...*, s. 82.

Zatrważającym jest obecny poziom życia intelektualnego elit państwowych. DATAR w latach 60. i 70. stanowiła obraz administracji państwowej, która podejmowała refleksję nad francuskimi politykami terytorialnymi, a dziś nie jest nawet cieniem, tego czym była wcześniej. [...] Państwo nie prowadzi już polityki zagospodarowania przestrzennego, nie ma już Narodowego Planu Zagospodarowanie Terytorialnego, więc DATAR została opróżniona ze swoich elit, które odpłynęły gdzieś indziej. Obecnie ludzie utalentowani, [...] kierują się tam, gdzie są środki i możliwości, a więc już nie do DATAR. Dziś ci ludzie przechodzą przede wszystkim do sektora prywatnego, do przedsiębiorstw. [...] W wielkich firmach można spotkać absolwentów ENA, *École nationale des ponts et chaussées* czy *Écoles des Mines*, którzy przez 15–20 lat pracowali w wielkich państwowych instytucjach, a dziś pracują dla dużych przedsiębiorstw. (EA-7)

Ten sam proces dotyczył drugiej klasycznej instytucji stanowiącej niegdyś silne lokalne ramie władzy centralnej w terenie, jaką była nieistniejąca już Departamentalna Dyrekcja Budownictwa (*Direction Départementale d'Équipement* — DDE). Potwierdził to jeden z ekspertów stwierdzając, że „państwo jest obecnie poza grą”. „Jego kondycja jest bardzo zła, między innymi dlatego, że straciło ono swoje kompetencje techniczne na poziomie lokalnym. DDE, z której się wywodziło znikło. Państwo niemalże nie posiada już własnego technicznego korpusu inżynierskiego na poziomie regionalnym czy departamentalnym” (ES-3). Administracja straciła w związku z tym zdolności analityczne i eksperckie, co doskonale widać w jej relacjach ze środowiskiem akademickim. Do lat 90. państwo w zasadzie nie potrzebowało wsparcia środowiska akademickiego, co stanowiło normę w innych krajach. Sytuacja ta zmieniła się w latach 90., co relacjonuje swoistą anegdotą jeden z ekspertów. „Nie zapomnę nigdy, jak chyba w roku 1997 zostaliśmy wezwani, około 7 osób, przez dyrektora Wydziału Polityki Miejskiej przy DATAR, który stwierdził: ‘liczymy na was, że wspólnie będziemy tworzyli polityki miejskie’. Chodziło o wypracowywanie stanowiska wobec miejskich polityk publicznych. Spojrzeliśmy na siebie i stwierdziliśmy, że z państwem dzieje się chyba coś złego, a przynajmniej, że w istotny sposób się zmienia” (EA-7).

Ponieważ państwo nie może działać lokalnie na poziomie technicznym, stara się to robić przy użyciu narzędzi politycznych, czego przejawem może być konsolidacja pozycji prefekta, odczytywana często jako forma recentralizacji, dokonująca się we Francji na początku XXI wieku. Wątek ten zostanie rozwinięty szerzej nieco dalej. W tym momencie warto zaznaczyć, że do lat poprzedzających decentralizację, poziom lokalny zarządzany był przez dwa piony państwa, pomiędzy którymi występował rodzaj napięcia czy konkurencji. Był to pion polityczny reprezentowany przez prefekta, który wywodził się najczęściej z Państwowej Szkoły Administracji (ENA) oraz pion techniczny, na którego czele stał szef Departamentalnej Dyrekcji Budownictwa (DDE), będący najczęściej inżynierem wywodzącym się z Państwowej Szkoły Dróg i Mostów. O ich relacji i degrada-

cji pionu technicznego w sposób dosyć humorystyczny, lecz bardzo wymowny, mówił jeden z ekspertów.

Dla DDE prefekt był „biednym chłopczykiem”, który nie znał matematyki i nie miał pojęcia o wielkich projektach infrastrukturalnych typu mosty, drogi czy całe miasta. Dla prefekta szef DDE był kimś ograniczonym, który nie jest w stanie przyjąć całościowego spojrzenia na politykę państwa. Dziś to prefekt dominuje, natomiast ministerstwo infrastruktury zostało zrestrukturyzowane. Oznacza to także, że *École de ponts et chaussées* traci kontrolę i zarząd nad terytorialnym wymiarem Francji. Jest to bardzo znaczące, gdyż oznacza, że na poziomie lokalnym to prefekci pilotują wprowadzanie kolejnych reform. (EA-3)

Wraz ze zmianami instytucjonalnymi związanymi z procesem postępującej decentralizacji, następowały także zmiany świadomościowe wśród aktorów władzy lokalnej, których nastawienie i percepcja własnej pozycji uległy przekształceniu. Zmiany te, jak wskazuje Renaud Epstein poprzedzały ustawy decentralizacyjne z początku lat 80. W następstwie wyborów samorządowych z lat 1971 i 1977 nastąpiła istotna zmiana pokoleniowa wśród lokalnych radnych i merów, co sprzyjało wyłonieniu się obrazu „radnego modernizatora” (*élu modernisateur*), który — będąc motorem zmian modernizacyjnych — przejmuje odpowiedzialność za rozwój lokalny, jest dynamiczny, otwarty. Jest to obraz bardzo kontrastujący z dominującą w latach 60. perspektywą przedstawicieli władz szczebla lokalnego traktowanych przez elity urzędnicze jako czynnik konserwatywny i hamujący wszelkie zmiany<sup>32</sup>. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w pewnych wymiarach lokalni radni utrzymali swój charakter konserwatywny i zachowawczy, który uległ wręcz wzmocnieniu w związku ze wzrostem ich władzy i wpływów. Chodzi o ewentualne próby przeprowadzenia reform samorządowych, zmieniających strukturę terytorialną jednostek samorządowych na bardziej adekwatną do przebiegających w ich przestrzeni procesów funkcjonalnych. Projekty tego rodzaju są bowiem każdorazowo odbierane jako próba naruszenia statusu radnych oraz ich wyborczych podstaw egzystencjalnych. Poza tym specyficznym wymiarem, którego źródła zostały już szeroko przedstawione, wraz z decentralizacją lokalni radni, jednocześnie merowie oraz szefowie departamentalnych i regionalnych egzekutyw, stali się motorem strategicznych przemian i wizji rozwojowych dla swojego terytorium, co odzwierciedla zmianę paradygmatu rozwojowego z centralistycznego na terytorialny, w którym elementem kluczowym stają się lokalni aktorzy i ich relacje. Jednocześnie, jak wskazują badania, zmienił się profil społeczno-zawodowy „radnych notabli”, związany ze spadkiem udziału wolnych zawodów, na rzecz inżynierów i kadr zarządzających, a także funkcjonariuszy

<sup>32</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*. Esprit 2005, nr 11, s. 6—8; O przemianie postaw wśród lokalnych radnych piszą także: D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain...*, s. 469; A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 90—96.

publicznych, a nawet nauczycieli. W środowisku miejskim stopniowo kształtował się obraz „mera menedżera” czy „mera przedsiębiorcy”, mających zapewnić rozwój swojego miasta<sup>33</sup>.

Chodzi o osoby, które mówią językiem swoich kompetencji, swojej inteligencji, swojej charyzmy, którzy potrafili narzucić swoją wolę i potrafili także mówić o przyszłości. [...] Sądzę, że bardziej niż kiedykolwiek czujemy potrzebę wybiegania w przyszłość i dobrzy liderzy polityczni to ci, którzy potrafili wystarczająco wcześniej wybiegać w przyszłość, aby przygotować mieszkańców, przygotować budżet, przygotować środki techniczne tak, by sprawy realizowane były w terminie. (EI-4)

Nakreślone zmiany doprowadziły w konsekwencji do zmiany logiki funkcjonowania francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego z modelu „regulacji krzyżowej”, w którym dominującą rolę odgrywały struktury państwa centralnego, do modelu opartego na negocjacjach obu poziomów władzy w ramach kontraktów zawieranych przez państwo i samorząd wokół projektów inicjowanych i przygotowywanych na poziomie lokalnym. Zaistniałe zmiany oraz przyspieszenie procesów integracji europejskiej spowodowały także przenikanie do świadomości aktorów władzy lokalnej znaczenia rosnącej konkurencji między jednostkami terytorialnymi na poziomie krajowym, ale także europejskim.

Stopniowo jednostki samorządowe, w tym lokalni radni, [...] zaczynają zdawać sobie sprawę, że poszczególne terytoria zaczynają stanowić dla siebie konkurencję w zakresie przyciągania czy utrzymywania na swoim obszarze przedsiębiorstw i miejsc pracy. Dużego znaczenia nabrały strategie rozwoju lokalnego, które zaczynają konkurować z wizją ogólnonarodową sięgającą wielkich polityk państwa z lat 60. Zagospodarowanie terytorialne zaczęło stanowić przestrzeń uzgodnień między państwem realizującym swoje cele ogólnonarodowe, a mającymi własne strategie lokalnymi radnymi. Od 1982 do gry włączyły się także regiony zyskujące wpływ na rozwój terytorialny, dążąc do wzmocnienia pozycji danego terytorium w globalnej gospodarce. (EA-19)

Zmiana logiki funkcjonowania lokalnego systemu polityczno-administracyjnego z modelu opartego na centralnie tworzonych planach, w kierunku „modelu kontraktualistycznego”<sup>34</sup> bazującego na negocjacjach, oznacza istotną zmianę charakteru działania publicznego z „racjonalności instrumentalnej”<sup>35</sup> w kierunku „racjonalności proceduralnej”. Racjonalność instrumentalna polega na możliwości definiowania celów, a następnie na planowaniu działań i środków, jakie będą

<sup>33</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 92–96.

<sup>34</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation...*, s. 320–321.

<sup>35</sup> H.A. SIMON: *From Substantive to Procedural Rationality*. W: S.J. LATSIS: *Method and Appraisal in Economics*. London: Cambridge University Press, 1976, s. 129–148.

konieczne do jego realizacji. W warunkach francuskich ten system funkcjonował na wszystkich poziomach, a jego odzwierciedleniem była wspomnianą już instytucja, Głównego Komisariatu ds. Planowania (*Commissariat Général du Plan*). Pod koniec XX wieku mechanizm ten stracił wcześniejszą efektywność, bowiem relacje wertykalne na linii państwo — poziom lokalny uległy znacznej komplikacji, na którą nałożyła się narastająca złożoność relacji poziomych, czego jednym z czynników była konieczność coraz częstszego konsultowania i zaciągania opinii aktów społecznych, przedsiębiorstw, gmin czy innych podmiotów. W ten sposób nastąpiło przejście z racjonalności instrumentalnej działania publicznego, do racjonalności proceduralnej, co przejawia się w ciągłej zmienności celów działania i środków mobilizowanych do ich realizacji. Odwołując się ściśle do polityki miejskiej, mamy do czynienia z opuszczaniem podejścia fordowskiego, polegającego na tworzeniu głównego planu, z którego dedukowane są konkretne projekty lokalne. Jego miejsce zastąpiło podejście właściwe dla zarządzania przez projekty, gdzie etap po etapie określa się to, co będzie stanowiło działania kolejne, kogo będą one dotyczyły, kto się w nie zaangażuje oraz kto będzie partnerem w negocjacjach. Jest to duża zmiana w kwestii zarządzania miastem. W tych uwarunkowaniach projekt może ewoluować w miarę jego realizacji a efekt może znacznie różnić się od pierwotnych założeń<sup>36</sup>.

Kształtuje się w ten sposób zupełnie nowy model prowadzenia polityki miejskiej, który nie opiera się już na tuteli i zależności hierarchicznej względem państwa, ale zakłada współpracę z lokalnymi aktorami i przejęcie przez nich znacznej części odpowiedzialności za rozwój obszarów miejskich. Reformy decentralizacji z początku lat 80. wyposażyły ten model w niezbędną legitymizację, pozwalając na jego dalszy rozwój. Jego cechy charakterystyczne związane są przede wszystkim z tym, iż nie odnosi się on do całości terytorium, ale przede wszystkim do środowiska miejskiego. W konsekwencji wykształciły się bezpośrednie relacje między dużymi miastami a odpowiednimi segmentami władzy wykonawczej. Najważniejsza zmiana dotyczy pozycji radnych — deputowanych, którzy z funkcji „reaktywnej”, związanej z reagowaniem na bodźce lokalne pod zwierzchnictwem państwa, rozpoczęli realizację funkcji aktywnych, stając się aktorami i współtwórcami polityk miejskich<sup>37</sup>. Tym samym pojawia się kwestia relacji poziomych i współpracy, której rozwinięcie stało się konieczne dla właściwego działania szczebla lokalnego w związku z jego pluralizacją podmiotową i przedmiotową. Wcześniej nie miało to tak istotnego znaczenia w związku z decydującą pozycją prefekta, który odgrywał *de facto* rolę arbitra między pozio-

<sup>36</sup> O znaczeniu projektów jako nowym narzędziu rozwoju miejskiego pisze: G. PINSON: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. "Revue française de science politique" 2006, Vol. 56, nr 4.

<sup>37</sup> D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain...*, s. 479—483.



mami centralnym i lokalnym<sup>38</sup>. Zmiana pozycji prefekta oznaczała konieczność wypracowania nowych reguł i mechanizmów regulujących relacje na poziomie lokalnym. Czynnikiem, który z całą pewnością ułatwił ten proces były rozwijane od lat wcześniejszych luźne formy współpracy i integracji między jednostkami samorządowymi, w których aktorzy lokalni przeszli właściwy proces socjalizacji, który wyrobił w nich przekonanie, że współpraca jest koniecznością<sup>39</sup>. Niemniej jednak z całą pewnością, w następstwie decentralizacji oznaczającej rozdział kompetencji między trzy poziomy jednostek samorządowych (gmina, departament, region), doszło do fragmentaryzacji i dezintegracji monocentrycznego i spójnego dotąd systemu, co skutkowało pojawieniem się określonych wyzwań na poziomie zarządzania<sup>40</sup>.

Pozycja państwa uległa zatem gwałtownej przemianie, co skłoniło niektórych do postawienia tezy o zakończeniu okresu keynesowskiego w polityce miejskiej i wejściu w fazę neoliberalizmu, równoznaczną z wycofaniem się państwa z poziomu lokalnego<sup>41</sup>. Nie dla wszystkich jest to jednak teza przekonująca.<sup>42</sup> Wielu ekspertów wskazywało, że państwo pozostaje obecne na poziomie lokalnym, choć obecność ta zmieniła swój charakter, między innymi poprzez zmniejszenie jego lokalnych inwestycji w stosunku do lat 60. Istota zmiany dotyczy natomiast czynników mobilizujących państwo do pojęcia działania.

W latach 60. władza publiczna działała głównie zgodnie z logiką antycykliczną zajmując się dziedzinami, w których nie był obecny rynek. W tamtych czasach mieszkania nie były czymś atrakcyjnym z punktu widzenia rynkowego, dlatego państwo inwestowało w masowe budownictwo. Dzisiaj państwo nie inwestuje już samo, ale z aktorami prywatnymi i w sposób cykliczny, tj. w tych dziedzinach, w których gotowi są działać także aktorzy prywatni. Jeśli więc mamy do czynienia z inflacją domen interwencji i poszerzeniem agendy politycznej, a pula środków pozostaje niezmienną, realizacja tych zadań wymaga współdziałania z szerszą rzeszą aktorów, w tym z aktorami prywatnymi. Wówczas jednak pojawia się uzależnienie od popytu i dążeń prywatnych inwestorów i promotorów, których udział jest warunkiem koniecznym realizacji inwestycji. (EA-8)

Na podstawie tego, co zostało dotąd przedstawione, widać, że proces decentralizacji we Francji *de facto* rozpoczął się jeszcze przed reformami z początku lat

<sup>38</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 74.

<sup>39</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises...*, s. 81.

<sup>40</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance...*, s. 6—8.

<sup>41</sup> J. HACKWORTH: *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. New York: Cornell University Press, 2000.

<sup>42</sup> "La ville néolibérale: une thèse crédible?" („Czy teza miasta neoliberalnego jest tezą wiarygodną?") to tytuł konferencji, która odbyła się między 13 a 14 września 2012 roku we Francji, na której podejmowano omawiane zagadnienia.

80., które usankcjonowały i zinstytucjonalizowały przesunięcie wielu prerogatyw państwa na poziom jednostek terytorialnych umieszczając w centrum systemu radnych-deputowanych kosztem osłabienia centralnej egzekutywy.

Generalnie decentralizacja i wycofanie się państwa w istotny sposób rozwinęły, ale także skomplikowały relacje wpływu, wymiany i zależności między jednostkami i partnerami lokalnymi. Dla tych ostatnich państwo pozostało jednak głównym partnerem, szczególnie w sytuacji zarysowujących się rywalizacji czy konfliktów między poszczególnymi szczeblami samorządu, w tym na przykład między departamentem a regionem<sup>43</sup>. Jednocześnie należy stwierdzić, że o ile proces decentralizacji nie rozpoczął się z chwilą przyjęcia ustaw z 1982 i 1983 roku, które nazywano Aktem I decentralizacji, na nich proces ten się także nie zakończył.

### Akt II decentralizacji Pozorna recentralizacja i „rządzenie na dystans”

Państwo osłabione w pierwszej fazie decentralizacji rozpoczęło następnie reorganizację pozostających w jego dyspozycji struktur i kompetencji, koncentrując i racjonalizując ich zarząd. „Niektórzy dostrzegają w tym powrót państwa, które stara się odzyskać kontrolę przy użyciu narzędzi właściwych dla *new public management* wprowadzając konkurencję między jednostkami samorządowymi” (EA-1).

Procesowi temu towarzyszy wykształcanie się nowego mechanizmu relacji i oddziaływania między władzą centralną a samorządem, który określony został jako „rządzenie na dystans” (fr. *gouverner à distance*)<sup>44</sup>. Momentem kluczowym w tym procesie było przyjęcie szeregu ustaw stanowiących Akt II decentralizacji w latach 2003 i 2004<sup>45</sup>. Przeprowadzenie kolejnego etapu decentralizacji związane było ze specyficznym kontekstem, jaki rozwinął się po wyborach prezydenckich z roku 2002, kiedy w następstwie zaistniałych perturbacji wyborczych, za sprawą silnego wsparcia płynącego ze szczebla lokalnego, ostatecznie kolejnym prezydentem V Republiki został Jacques Chirac. Nie powinno w tej sytuacji dziwić, że w ramach rewanżu na stanowisko premiera desygnowano przedstawiciela władz lokalnych, prezesa Stowarzyszenia Regionów Francji (*Association des Régions de France*), w osobie Jean-Pierre’a Raffarina. Nominacja ta słusznie mogła być odczytana jako zapowiedź rozpoczęcia kolejnego etapu decentralizacji. Nigdy wcześniej w skład rządu nie wchodziło tylu przedstawicieli władz samorządowych oraz senatorów. Dalsza decentralizacja przedstawiana była w związku

<sup>43</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 76–81.

<sup>44</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance. Quand l’État se retire des territoires*. Esprit 2005, nr 11.

<sup>45</sup> Chodzi w szczególności o ustawę z 28 marca 2003 roku (*Loi constitutionnelle n° 2003–276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République*) oraz kolejne ustawy z 1 sierpnia 2003 roku oraz 29 lipca i 13 sierpnia 2004 roku.

z tym, jako kontynuacja reformy państwa, aby to mogło ponownie skoncentrować się na swoich podstawowych prerogatywach. Po raz kolejny pojawiło się także hasło „republiki bliskiej ludziom” (*République de proximité*), wskazujące na konieczność zbliżenia się władzy do obywatela<sup>46</sup>. Dlatego w następstwie drugiego etapu decentralizacji z początku XXI wieku przeprowadzono dalsze transfery około 150 tys. urzędników państwowych ze struktur zdekoncentrowanych, na poziom jednostek samorządowych. Przełożyło się to na dalszy wzrost udziału samorządów w wydatkach publicznych, który sięgnął w roku 2004 niemal 48%, natomiast w zakresie wydatków inwestycyjnych osiągnął rekordowy poziom 70%. Zwieńczeniem tego procesu było pojawienie się w konstytucji zapisu mówiącego o tym, że republika jest zdecentralizowana<sup>47</sup>. Chociaż przeniesienie kompetencji i personelu nie odpowiadało w pełni swoim zakresem oczekiwaniom samorządu, to objęło tak istotne dziedziny jak budownictwo, w tym to drogowe, które wraz z budownictwem socjalnym i wsparciem dla młodzieży poszerzyło prerogatywy departamentu, natomiast kształcenie ustawiczne znalazło się w gestii regionów<sup>48</sup>.

Na szczególną uwagę zasługuje ustawa z 1 sierpnia 2003 roku dotycząca orientacji, programowania i renowacji w polityce miejskiej (*loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*). W następstwie przyjęcia tej ustawy państwo stworzyło dla siebie dwa nowe instrumenty. Po pierwsze utworzono tzw. „wrażliwe strefy miejskie” (*zones urbaines sensibles* — ZUS), których status nadano ponad 700 dzielnicom w całym kraju, w których państwo mogło interweniować w sposób bezpośredni. Interwencje te miały być realizowane za pomocą drugiego narzędzia, jakie stanowi utworzona z mocy ustawy Narodowa Agencja na rzecz Renowacji Miejskiej (*Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine* — ANRU), która scentralizowała środki państwowe przeznaczane na zagospodarowanie terytorialne oraz mieszkalność socjalną<sup>49</sup>. ANRU stała się tym samym główną instytucją współfinansującą lokalne projekty miejskie, jednak w zmienionych warunkach w stosunku do wcześniejszego systemu opartego na negocjacjach samorządu lokalnego z władzą centralną reprezentowaną najczęściej przez prefekta. W tych nowych uwarunkowaniach instytucjonalnych to samorządy lokalne aplikują z własnymi projektami do centralnej agencji ANRU w celu zdobycia dofinansowania. Ma to dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, wprowadza to konkurencję między jednostkami samorządowymi w procesie aplikowania o centralne środki publiczne. Po drugie, to państwo ustanawia normy, reguły i wytyczne, jakim mają odpowiadać składane przez samorząd projekty, którym nie pozostaje nic innego, jak tylko się do nich dostosować. Ten nowy mechanizm pozwala państwu oddziaływać na samorząd lokalny, mimo braku

<sup>46</sup> P. LE LIDEC: *Le jeu du compromis: l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*, „Revue française d'administration publique” 2007/1, nr 121—122, s. 117.

<sup>47</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation*, s. 307—309.

<sup>48</sup> P. LE LIDEC: *Le jeu du compromis...*, s. 120—121.

<sup>49</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance...*, s. 11.

rozwinętych struktur lokalnych i to z tego powodu określono ten mechanizm mianem „rządzenia na dystans”<sup>50</sup>. Jeden z biorących udział w badaniach ekspertów stwierdził, że „państwo nauczyło się wyzywać kompetencji drugorzędnych, szyjąc dla siebie nowe ubranie” (ES-2).

Państwo nie interweniuje w taki sam sposób, jak robiło to kiedyś, za pośrednictwem swojego lokalnego aparatu techniczno-administracyjnego. Robi to raczej w sposób zbliżony do Państwa brytyjskiego, poprzez narzucanie norm i reguł czy kryteriów selekcji w zakresie finansowania projektów miejskich. Jest to więc rządzenie na dystans. (EA-7)

Koncentracja kompetencji i narzędzi władzy centralnej posiadała także swój wymiar lokalny i przejawia się we wzmocnieniu pozycji prefekta, który rozwinął swoje zwierzchnictwo nad nielicznymi, pozostającymi na poziomie lokalnym, strukturami państwowymi. Struktury te zmieniły jednak swój charakter będąc mniej operacyjnymi, a w większym stopniu nastawionymi na monitoring, prognozowanie czy doradztwo względem jednostek samorządowych. „Oczywiście służby te zachowały możliwości bezpośredniego działania w sferach, które pozostały domeną wyłącznych kompetencji państwa, ale sytuacje takie są raczej czymś wyjątkowym w porównaniu do stanu sprzed 1982. Prefekci natomiast, nawet jeśli dysponują obecnie znacznie silniejszą władzą, muszą w większości wypadków współpracować z najważniejszymi lokalnymi radnymi, którzy najczęściej są jednocześnie parlamentarzystami” (EA-19).

W procesie rywalizacji przedstawicieli władzy szczebla lokalnego oraz funkcjonariuszy państwowych, rządy Jean-Pierre’a Raffarina stanowiły okres, kiedy przewaga przechyliła się z pewnością na stronę radnych lokalnych, a więc także deputowanych oraz senatorów. Ich roszczenia były zaspakajane w pierwszej kolejności, choć jednocześnie nie dysponując odpowiednim autorytetem Raffarin musiał liczyć się także ze zdaniem korpusu urzędniczego, a nade wszystko z konsekwencjami finansowymi przeprowadzanych reform. To z tego powodu w omawianych ustawach brak kontrowersyjnych, lecz istotnych rozstrzygnięć w zakresie przewagi określonych struktur lokalnych na linii region — departament czy gmina i struktury międzygminne<sup>51</sup>.

Eksperci nie byli zgodni w ocenie faktycznej pozycji państwa i jego polityki w następstwie tzw. Aktu II decentralizacji. Część z nich stała na stanowisku, że po okresie decentralizacji, nadszedł czas na recentralizację, a w związku z tym państwo stara się odzyskać swoją pozycję umacniając się w domenach o znaczeniu strategicznym. Jednym z przejawów tego zjawiska miało być ograniczenie autonomicznych źródeł dochodów fiskalnych samorządów przy jednoczesnym rozwijaniu systemu finansowania centralnego poprzez różnego rodzaju subwen-

<sup>50</sup> Ibidem, s. 10—16.

<sup>51</sup> P. LE LIDEC: *Le jeu du compromis...*, s. 118—119.

cje i dotacje dystrybuowane przez państwowe agendy typu ANRU. Przykładem tego rodzaju działania podejmowanego przez państwo może być reforma z 2010 roku polegająca na likwidacji podatku lokalnego od przedsiębiorstw (*la taxe professionnelle*), który zasiliał w znacznym stopniu budżety samorządów, na rzecz „terytorialnego wkładu ekonomicznego” (*contribution économique territoriale*). Jeden z ekspertów stwierdził w tym kontekście, że z jego punktu widzenia, „w perspektywie długiego trwania mamy do czynienia z efektem wahadła i że obecnie nadchodzi czas odbudowywania pozycji państw w stosunku do samorządu terytorialnego, co przejawia się w zjawisku recentralizacji” (EA-2).

Kolejny etap decentralizacji przeprowadzony na początku XXI wieku może być także odczytywany jako rodzaj reakcji obronnej państwa na zapędy władzy lokalnej, próbującej opanować poziom centralny w związku z łączeniem mandatów przedstawicielskich<sup>52</sup>. Zdecydowana większość respondentów stała na stanowisku, że reorganizacja struktur państwa utożsamiana z centralizacją jest w gruncie rzeczy wyłącznie specyficznym „spektaklem”, który ma na celu zachowanie statusu państwa w wymiarze symbolicznym wobec rzeczywistej utraty jego możliwości sprawczych. Przytoczonych zostanie kilka ilustrujących to stanowisko wypowiedzi ekspertów biorących udział w badaniach.

Wielkość państwa widoczna jest w spektaklu i dyskursie, już tylko tam. W moim przekonaniu mamy przede wszystkim do czynienia z dyskursem recentralizacji i możemy odnieść wrażenie, że czym ów dyskurs jest silniejszy, tym państwo ma mniej środków. Państwo chowa w ten sposób swoją słabość. [...] Nie sądzę więc abyśmy faktycznie mieli do czynienia z recentralizacją, choć z zewnątrz może tak to wyglądać. (EA-7)

Dokonało się przejście od państwa „preskrypcyjnego” do państwa „animatora”, który ustala reguły gry, ale które nie jest obecne na każdym jej etapie. Państwo się skurczyło, szczególnie pod względem swoich manifestacji lokalnych. Różnego rodzaju dyrekcje departamentalne straciły na znaczeniu a obecnie zostały połączone w jedną, tj. Terytorialną Dyrekcję Generalną. (EA-6)

Państwo może wykonywać jeszcze pewne gestykulacje w niektórych symbolicznych domenach, jak chociażby w zakresie bezpieczeństwa, a polityka miejska do takich należy. Jednak poza tymi próbami powrotu w wymiarze głównie symbolicznym, co jednocześnie dokonuje się w kontekście poszukiwania oszczędności budżetowych, państwo nie ma własnego projektu. Projekty te funkcjonują i biorą swój początek w mieście. [...] To, co pomaga państwu to fakt, iż media we Francji skoncentrowane są jeszcze w dużym stopniu na poziomie ogólnopństwowym. (EA-1)

Może się także okazać, że oba spojrzenia na pozycję państwa po reformach decentralizacji we Francji są prawdziwe. Państwo może bowiem podejmować

<sup>52</sup> R. EPSTEIN: *Gouverner à distance...*, s. 14.

działania, które z pozoru wydają się ze sobą sprzeczne, a stanowią w gruncie rzeczy składniki generalnego procesu transformacji systemu politycznego, adaptującego się do zmian zaistniałych na przełomie XX i XXI wieku. „Państwo rozwinęło dwa podejścia. Podejściem pierwszym, które nazywam lewą ręką państwa, jest wszystko to, co opisuje pojęcie *gouvernance*, a więc także różnego rodzaju negocjacje pozwalające na tworzenie działania zbiorowego. Drugą ręką państwo podejmuje próby zmierzające w kierunku jego recentralizacji, czego najlepszym przykładem jest Wielka Brytania” (EA-3). Następuje zmiana sposobu rządzenia, która łączy nowe formy centralizacji, z dużą liczbą zjawisk, które umykają kontroli państwa. Oba te fenomeny występują równocześnie a przez to komplikują obraz całości. Klasyczna forma centralizacji funkcjonująca z powodzeniem w latach 60. XX wieku została jednak całkowicie podważona.

Mówienie dzisiaj o odzyskiwaniu przez państwo jego pozycji jest mydleniem oczu, bowiem przedstawiciele państwa nie dysponują już środkami na realizację swoich polityk. Chociaż elity te animują wiele spotkań, to ich pozycja zmalała. [...] Biorąc jako przykład chociażby zebrania w sprawie mieszkalnictwa, widać, że prefekt zachował istotną pozycję w wymiarze symbolicznym, ale nie ma on już możliwości finansowych pozwalających mu na prowadzenie polityk centralnych, co oznacza także utratę przez niego legitymizacji. To, co tak trudno zrozumieć prawnikom jest bezpośrednio dostrzegalne podczas tego rodzaju zebrań, gdzie prefekt jest na pozycji wycofującego się w stosunku do merów wielkich miast. (EA-3)

Trudno zatem mówić o centralizacji w pierwotnym rozumieniu tego słowa, tym bardziej że projekty są zarówno definiowane i realizowane na poziomie lokalnym. Tym niemniej ponieważ aplikowanie o środki rozwojowe odbywa się na poziomie ogólnonarodowym, występujące o nie samorządy, aby zwiększyć prawdopodobieństwo otrzymania finansowania, muszą wpisywać się w określone reguły i cele strategiczne definiowane przez państwo<sup>53</sup>. Jest to zatem nowa strategia częściowej odbudowy autorytetu przez państwo, które w odróżnieniu od wcześniejszych modeli opartych na zależności hierarchicznej czy negocjacjach, organizuje na dystans strategię rozwojową w warunkach autonomii lokalnych aktorów.

### Podsumowanie Francuski model decentralizacji

Próbując dokonać pewnego podsumowania procesu przemian francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, jaki dokonał się przede wszystkim w drugiej połowie XX wieku można stwierdzić, że jest to proces stopniowego

<sup>53</sup> Ibidem, s. 14—15.



upodmiotawiania samorządu terytorialnego dokonujący się w oparciu o wzrost znaczenia lokalnych przywódców łączących demokratyczny mandat lokalny z narodowym, w ramach zachowujących swoją klasyczną strukturę jednostek terytorialnych. Ewolucja ta miała więc przede wszystkim wymiar funkcjonalny, polegający na poszerzaniu kompetencji samorządu, a w zdecydowanie mniejszym stopniu instytucjonalny, ponieważ dokonywała się w niemalże niezmiennych ramach terytorialno-instytucjonalnych jednostek samorządowych. Pierwotną fazą tego procesu był silny centralizm, który wyewoluował w kierunku modelu „regulacji krzyżowej”, w wyniku dekoncentracji oraz wykształcenia się systemu relacji między lokalnymi agendami władzy centralnej a — odgrywającymi coraz większą rolę w wyniku łączenia mandatów — lokalnymi radnymi — deputowanymi. Kolejnym kluczowym etapem jest decentralizacja, której pierwsza faza (Akt I decentralizacji) pokrywa się z przejściem z modelu „regulacji krzyżowej” do systemu opartego na negocjacjach władzy centralnej z zyskującą autonomię władzą lokalną w ramach projektów lokalnych, będących przedmiotem kontraktów obu poziomów władzy. W tej fazie ciężar odpowiedzialności za rozwój lokalny oraz jego techniczne i intelektualne narzędzia przeniesiony został ze struktur zdekoncentrowanych państwa na jednostki samorządowe i ich struktury pomocnicze zarządzane przez lokalnych „notabli”. Ostatnią fazą tego procesu jest reorganizacja i koncentracja struktur centralnych i zdekoncentrowanych państwa, która może nosić znamiona recentralizacji, ale oznacza w gruncie rzeczy umocnienie się państwa na pozostających w jego rękach prerogatywach. Jest to faza, w której państwo — utraciwszy zdolność technicznego i fizycznego interweniowania na poziomie lokalnym — stara się na niego oddziaływać poprzez definiowanie norm i reguł oraz dystrybucję pozostających w jego dyspozycji środków publicznych, co zostało określone jako „rządzenie na dystans”.

Ostatnia faza decentralizacji powoduje, że francuski system polityczny łączy nową odmianę centralizmu z szeroką swobodą działania samorządu terytorialnego. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniach zwrócił uwagę, że sytuacja taka nie oznacza koniecznie sprzeczności, a jest raczej odzwierciedleniem modelu ukształtowanego we Francji w XVIII wieku. „We Francji mamy z taką sytuacją do czynienia od dawna, a ślady tego zjawiska odnajdujemy już u Tocqueville’a, piszącego o skrajnie scentralizowanej władzy i jednoczesnej szerokiej autonomii aktorów. Jest to uwarunkowana historycznie istotna specyfika Francji oznaczająca silny centralizm połączony z dużym potencjałem działania i rozwoju na poziomie lokalnym” (EA-17).

W następstwie decentralizacji, jakiej dokonano we Francji na przełomie XX i XXI wieku władza poziomu lokalnego uległa istotnej waloryzacji, w wyniku czego wykształcił się zupełnie nowy model rządzenia, zdecydowanie bardziej skomplikowany, jako skutek „pluralizacji aktorów fabryki miejskiej”, wzrostu znaczenia technostruktur miejskich i międzygminnych oraz wycofania się państwa z roli zarządcy i planifikatora. W wymiarze czysto epistemologicznym nie sposób

w tej nowej sytuacji wyjaśnić procesów dokonujących się na przykład w mieście, odwołując się do dominujących dotąd analiz opierających się na schemacie centrum — władza lokalna. Obszary miejskie i metropolitalne przekształcają się bowiem w specyficzne systemy, których funkcjonowanie jest zdeterminowane grą lokalnych aktorów różnego szczebla, wchodzących w skomplikowane relacje na poziomie lokalnym. W ten sposób pojęcie lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, kładącego nacisk na analizę relacji pionowych, było stopniowo wypierane przez nowe podejścia, skupiające się na analizie układów horyzontalnych, współpracy, rywalizacji i konfliktów między aktorami, grupami i organizacjami stanowiącymi kluczowe elementy specyficznych „reżimów miejskich” (fr. *régimes urbains*)<sup>54</sup>.

Patrząc z pewnej perspektywy na proces decentralizacji, który odegrał determinującą rolę w procesie ewolucji francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, można zidentyfikować także inne jego cechy charakterystyczne. Należy także rozważyć na ile kształt, jaki nadano francuskiej decentralizacji, stanowił odpowiedź na współczesne wyzwania, które ten proces przyspieszyły, jak poszukiwanie szerszej partycypacji ze strony obywateli czy postępujący fenomen miejski i metropolitalny.

Rozpoczynając od kwestii demokratyzacji należy stwierdzić, że chociaż w łonie lewicy na początku lat 80. „działała grupa prowadząca głęboką refleksję na temat znaczenia i funkcjonowania demokracji lokalnej oraz kwestii zbliżenia procesów decyzyjnych do obywatela [...], której oczekiwania nowy prezydent musiał w jakimś stopniu uwzględnić” (EI-1), przyjęte rozwiązania utrzymały klasyczny model oparty na systemie przedstawicielskim, którego fundament stanowi lokalny radny, mer i deputowany wyłaniany w wyborach powszechnych. „Ponieważ sam François Mitterrand okazał się dosyć konserwatywny, postanowił nie wzmocnić pozycji samych obywateli, ale poszerzyć kompetencje lokalnych struktur władzy publicznej. Przyjęte rozwiązania miały charakter wyważony i zmierzały w kierunku odbudowy struktur pośredniczących między obywatelem a państwem, jednak nie stworzono podstaw dla rozwinięcia się demokracji partycypacyjnej” (EI-1).

Sytuacja tylko w niewielkim stopniu zmieniła się podczas drugiego etapu decentralizacji, który realizowany był przy udziale prawicy zdominowanej przez przedstawicieli władzy lokalnej. Choć można było zaobserwować wzrost znaczenia dyskursu odnoszącego się do demokracji lokalnej i partycypacyjności, podstawowym mechanizmem pozostał system oparty na reprezentacji i wyborach, którego głównymi gwarantami pozostawali lokalni radni i deputowani. Pewnym postępem było natomiast wprowadzenie ustawą z 2002 roku obowiązku tworzenia w miastach powyżej 80 tys. mieszkańców rad dzielnicowych<sup>55</sup>.

<sup>54</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises*, s. 85—89.

<sup>55</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation*, s. 313.

Demokracja lokalna nie była z całą pewnością w centrum zainteresowania autorów francuskiej decentralizacji, przez co jej wpływ na udział obywateli w procesach decyzyjnych na poziomie lokalnym trudno jednoznacznie ocenić<sup>56</sup>. Bez względu na niewielki wzrost udziału obywateli w procesach decyzyjnych i utrzymanie systemu zdominowanego przez radnych-deputowanych, można równocześnie zaobserwować zmianę podejścia do obywatela. Nie jest on już wyłącznie przeszkodą w swobodnej realizacji polityk publicznych czy zarządzaniu, ale stał się źródłem cennych informacji i najefektywniejszych rozwiązań, co spotęgowało nacisk na komunikację z obywatelami<sup>57</sup>, w czym można się także doszukiwać istotnego wpływu mechanizmu rynkowego i globalizacji, bowiem obywatel staje się także użytkownikiem, a nierzadko po prostu klientem.

Decentralizacja oznaczała zatem postęp w zakresie demokratyzacji przede wszystkim w zakresie, w jakim wzmocnieniu ulega pozycja wyłanianych przez obywateli w wyborach ich legalnych przedstawicieli, co oznacza także wzmocnienie pozycji organów deliberacyjnych przy jednoczesnym osłabieniu technokratycznych struktur administracji centralnej. Francuska tradycja lokalna związana jest z modelem reprezentacji o silnych tendencjach reprodukcyjnych, którą Albert Mabileau bardzo wymownie określił jako „demokrację bez obywateli”<sup>58</sup>. Skutkuje to zatem utrzymaniem, noszącego znamiona oligarchii<sup>59</sup>, lokalnego systemu opartego na podziale na strefy wpływów poszczególnych radnych notabli, który podtrzymuje wysoką hermetyczność lokalnego rynku politycznego<sup>60</sup>.

Pojawia się w związku z tym stwierdzenie „notabilizacji” (fr. *notabilisation*)<sup>61</sup> lokalnego systemu władzy we Francji, który ma charakter lokalnych sieci władzy, podporządkowanych dwóm sprzecznym, ale także komplementarnym mechanizmom. Jest to po pierwsze koncentracja przejawiająca się wcześniej w skupieniu władzy w rękach prefekta, a w związku z decentralizacją, w rękach notabli znajdujących się na styku różnych sieci, które kontrolują bezpośrednio lub za pomocą swojej klienteli. Drugim procesem jest dyspersja, czyli rozproszenie władzy, która stanowi system multipolarny związany z fragmentacją i wielością miejsc władzy oraz ich wzajemną autonomią. Wyłania się w ten sposób obraz lokalnego systemu władzy, w którym władza jest skoncentrowana w autonomicznych ośrodkach utrzymujących relacje sieciowe<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 331—333.

<sup>57</sup> G. BANNER: *La gouvernance communautaire...*, s. 247.

<sup>58</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 128.

<sup>59</sup> Kwestię oligarchiczności funkcjonowania władzy lokalnej we Francji rozwija: G. PINSON: *Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques*. „Territoires 2040”, DATAR 2010, nr 1, s. 65—69.

<sup>60</sup> Na temat funkcjonowania lokalnego rynku politycznego oraz jego zdominowania przez notabli na przykładzie Bordeaux pisze także: J.F. MÉDARD: *Le système politique bordelais (le „système Chaban”)*. „Revue internationale de politique comparée” 2006/4, Vol. 13, s. 657—679.

<sup>61</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France...*, s. 84—85.

<sup>62</sup> Ibidem, s. 111—117.

Inne cechy francuskiego modelu decentralizacji dotyczą jej wymiaru finansowego i kompetencyjnego. Dynamika procesu decentralizacji oraz jej forma związane są bezpośrednio z praktyką łączenia mandatów i dążeniem lokalnych radnych-deputowanych do wzmocnienia swojej pozycji. Kolejnym czynnikiem jest permanentna konkurencja poszczególnych szczebli samorządowych związana z różnymi konfiguracjami politycznymi w ich obrębie. Przez pewien czas bastionem lewicy był poziom gminny i regionalny, podczas gdy prawica kontrolowała szczebel departamentalny. W związku z powyższym w zależności od dominującej opcji politycznej wzmocnieniu finansowemu i kompetencyjnemu ulegały stopniowo wszystkie szczeble samorządowe. Skutkiem jest fragmentaryzacja, mozaikowość, oraz wzrost znaczenia rynków<sup>63</sup>, jako następstwo braku jasnego podziału kompetencji i specjalizacji poszczególnych jednostek samorządowych, co oznacza nakładanie się na siebie działań podejmowanych przez samorządy różnego szczebla.

Kompetencje gospodarcze są w gestii praktycznie wszystkich jednostek samorządowych na każdym poziomie, gminy, aglomeracji, departamentu czy regionu. Tutaj tworzy się pole dla rywalizacji. To samo, jeśli chodzi o transport. To dlatego mamy wrażenie ogromnej złożoności i skomplikowania sytuacji. Stąd też konieczność rozmów i negocjacji pomiędzy poszczególnymi podmiotami oraz rozwoju współpracy regionalnej. (ES-5)

Dodatkowo przeniesienie określonych kompetencji na samorząd nie zawsze oznaczało likwidację tych funkcji na poziomie centralnym, co doprowadziło także do zjawiska dublowania się kompetencji i zwiększenia kosztów. Zatem chociaż jednym z motywów decentralizacji było ograniczenie części wydatków ciężących na sektorze publicznym, nie udało się ich ostatecznie w istotny sposób zniwelować, co spowodowane było ogólnym wzrostem zatrudnienia i przecinaniem się czy nakładaniem kompetencji<sup>64</sup>. Jednostki samorządowe we Francji posiadają 500 tys. radnych pochodzących z wyborów oraz zatrudniają między 1,6 do 1,8 mln urzędników, co stanowi łącznie około 30% funkcjonariuszy publicznych we Francji<sup>65</sup>.

Zjawisko to ma także swoje odzwierciedlenie w wymiarze ekonomicznym i przekłada się paradoksalnie na względnie dobrą sytuację finansową francuskich jednostek samorządowych. Ponownie istotną rolę odegrało łączenie mandatów i dążenie radnych-deputowanych do poszerzania pozostających w ich dyspozycji środków finansowych, które umożliwiały utrzymanie i poszerzanie własnej strefy wpływów w ramach klientelizmu politycznego.

<sup>63</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation*, s. 330.

<sup>64</sup> P. LE LIDEC: *Le jeu du compromis...*, s. 129.

<sup>65</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation*, s. 315

Niemal we wszystkich innych państwach europejskich decentralizacja oznaczała jednocześnie silniejszą kontrolę państwa nad finansami i ich ograniczenie. Istotną specyfiką francuskiej decentralizacji jest to, że oznaczała zwiększenie środków w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego. Jest to sytuacja wynikająca z siły lokalnych deputowanych obecnych w Senacie, którym udało się doprowadzić do decentralizacji i jednoczesnego zwiększenia zasobów jednostek terytorialnych. (EA-3)

Na francuską decentralizację należy także spojrzeć w kontekście wyzwań niesionych przez rozwój aglomeracji miejskich i poszerzania się ich przestrzeni oraz dokonujące się w obrębie niektórych z nich procesy metropolizacyjne. Okazuje się wówczas, że przyjęty we Francji model decentralizacji w niewielkim stopniu uwzględnia te zjawiska, co wynika ze zidentyfikowanych wcześniej już czynników. Chodzi o dominację wymiaru funkcjonalnego decentralizacji nad wymiarem instytucjonalnym. Współczesne procesy urbanistyczne związane z wykształcaniem się aglomeracji i obszarów metropolitalnych potęgują problem dostosowania istniejących jednostek samorządowych, które swoim zasięgiem terytorialnym i kompetencyjnym nie obejmują zachodzących w nich procesów funkcjonalnych. W związku z tym można by oczekiwać, że procesowi przenoszenia kompetencji na szczeblu lokalnym towarzyszyć będzie zmodyfikowanie struktury terytorialnej i kompetencyjnej jednostek samorządowych, tak by funkcjonowały na poziomie kluczowych procesów zachodzących w przestrzeni miast i aglomeracji, podnosząc możliwości ich modelowania, względnie usuwaniu niepożądanych skutków. Tymczasem przyjęta we Francji forma decentralizacji oznaczała umocnienie klasycznej struktury terytorialnej z właściwymi jej niewielkimi rozmiarów gminą oraz departamentem, zdefiniowanymi za czasów rewolucji francuskiej. Jest to oczywiście skutek konstrukcji francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego i praktyki łączenia mandatów, które powodują, że lokalni radni wyłaniany na poziomie gminy czy departamentu, zasilać jednocześnie obie izby francuskiego parlamentu, nie dopuszczają do przyjęcia podważających ich pozycję reform instytucjonalnych. Można w związku z tym stwierdzić, że o ile decentralizacja wzmocniła pozycję francuskich miast, podnosząc rangę lokalnych radnych, ze szczególnym uwzględnieniem merów będących jednocześnie deputowanymi lub senatorami, to nie dostosowała kształtu jednostek samorządowych do współczesnych wyzwań, przed jakimi stają miasta i aglomeracje.

## **Współpraca międzygminna jako rozwiązanie kompromisowe w poszukiwaniu instytucjonalnych form zarządzania obszarami metropolitalnymi**

Proces przekształceń francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego ma charakter długotrwały. Natomiast przebieg tego procesu zdeterminowany jest dużym potencjałem homeostatycznym i reprodukcyjnym francuskiego systemu polityczno-administracyjnego, co rzutuje na jego niską zdolność do przyjmowania zmian oraz adaptacji do przekształcającego się otoczenia. System ten efektywnie opierał się reformom instytucjonalnym i hamował cyrkulację oraz odnowę elit politycznych, umacniając ciągłość społeczeństwa politycznego, gwarantując jego stabilizację<sup>66</sup>. Nie oznacza to jednak braku jakichkolwiek przekształceń w obrębie francuskiego systemu lokalnego, a raczej specyficzny ich charakter. Można bowiem po pierwsze rozróżnić reformy systemowe, sankcjonujące zaistniałe już zmiany społeczne, których wprowadzanie nie nastrocza zwykle wielkich kłopotów oraz reformy antycypujące przyszłe zmiany społeczne, których celem jest najczęściej wywołanie pożądanych przekształceń systemu społecznego. W tym drugim wypadku mamy do czynienia z reformami mogącymi budzić istotne opory społeczne. Po drugie, należy rozróżnić reformy funkcjonalne od reform instytucjonalno-strukturalnych. W pierwszym wypadku mamy do czynienia z reformami nie naruszającymi szkieletu instytucjonalnego systemu społecznego, bowiem adjustacji ulegają wyłącznie kompetencje i prerogatywy oraz ich rozkład w obrębie systemu. Sytuacja zmienia się diametralnie w przypadku woli przeprowadzenia reform instytucjonalno-strukturalnych, które naruszają fundamenty systemu społeczno-politycznego i rzutują na relacje społeczne, stosunki władzy i zależności. Instytucje stanowią bowiem szkielet, na którym rozwija się tkanka społeczna, a ich modyfikacje zawsze są głęboko odczuwane i przeżywane. Stwierdzenie to nabiera jeszcze większego znaczenia w społeczeństwie francuskim posiadającym specyficzną historyczność, której instytucje republikańskie, w tym struktura terytorialna, stanowią istotny komponent<sup>67</sup>. Tłumaczy to z jednej strony liczne reformy funkcjonalne, do których można zaliczyć we Francji decentralizację, która umocniła klasyczne jednostki terytorialne oraz brak istotnych reform instytucjonalnych, które zmieniłyby strukturę lokalnego systemu polityczno-administracyjnego.

<sup>66</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 120.

<sup>67</sup> Ibidem, s. 28—29.



## Współpraca międzygminna jako kompromis dwóch nowoczesności

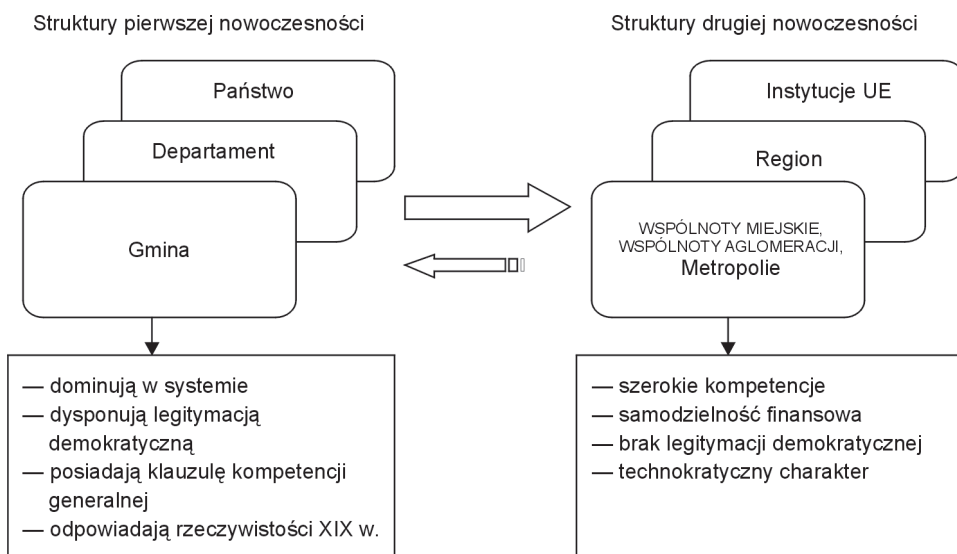
Niezdolność francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego do przyjęcia reform strukturalnych, adaptujących zasięg terytorialny oraz podział kompetencyjny jednostek samorządowych do społeczno-ekonomicznych wyzwań końca XX i początku XXI wieku, w tym metropolizacji, spowodowały poszukiwanie rozwiązań alternatywnych. Rozwiązaniem tym okazała się zaawansowana współpraca międzygminna, która pojawia się najczęściej w tych państwach, w których nie udało się przeprowadzić reform strukturalnych, w tym zreformować gmin<sup>68</sup>.

Decentralizacja przeprowadzana sukcesywnie od początku lat 80. przyczyniła się do wzmocnienia władzy samorządowej, która przejęła do pewnego stopnia odpowiedzialność za rozwój terytorialny. Dokonało się to jednak poprzez jednoczesne wzmocnienie klasycznej struktury terytorialnej i jednostek samorządowych o osiemnastowiecznym rodowodzie. Związane było to z faktem, że budowniczymi reform w następstwie zjawiska łączenia mandatów byli deputowani i senatorowie czerpiący swój kapitał wyborczy i polityczny z poziomu gminnego, względnie departamentalnego. Odejście od klasycznego podziału terytorialnego i wprowadzenie nowej struktury i poziomów władzy, naruszyłoby system zapewniający im dominację na poziomie lokalnym oraz możliwości penetrowania struktur władzy centralnej. Można w związku z tym powiedzieć, że paradoksalnie decentralizacja, która wzmocniła władzę miejską we Francji, opóźniła modernizację systemu terytorialnego, dając tradycyjnemu porządkowi silne podstawy demokratyczne, jednocześnie pozostawiając struktury właściwe dla drugiej nowoczesności, dążące do uwzględnienia fenomenu miejskiego i metropolitalnego na poziomie technostruktury uzależnionej od porządku klasycznego (rys. 2).

Decentralizacja, jak zauważa Christian Lefèvre, nie tylko nie uwzględniała zjawiska metropolizacji, ale obrała odmienny kierunek działając przeciwko wzmocnieniu poziomu metropolitalnego. W centrum procesów decentralizacji znalazły się bowiem klasyczne jednostki terytorialne, w tym gmina i departament, które nie odpowiadają swoim zasięgiem terytorialnym i kompetencyjnym współczesnym wyzwaniom na wyłaniających się obszarach metropolitalnych<sup>69</sup>. Nie przeprowadzono przy okazji decentralizacji reform strukturalnych, ale utrzymano klasyczną strukturę terytorialną orbitującą wokół niewielkich rozmiarów gminy. To klasyczne jednostki terytorialne były głównymi beneficjentami francuskiej decentralizacji, w następstwie której ich znaczenie, zasoby oraz kompetencje uległy istotnemu poszerzeniu. Jednostki międzygminne w procesie decentralizacji zostały w zasadzie pominięte, co pogłębiło właściwy Francji dualizm na

<sup>68</sup> C. QUÉVA, G. VERGNAUD: *Du territoire à l'intermédiation: essai de réflexions territoriales locales en Allemagne, en France et en Espagne*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. "Espace et territoires" 2009, s. 143.

<sup>69</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles*. Paris: Lextenso éditions, 2009, s. 7–9.



Rys. 2. Schemat przedstawiający dualizm struktur terytorialnych w obrębie francuskiego systemu polityczno-administracyjnego

Źródło: Opracowanie własne.

poziomie organizacji terytorialnej. Dualizm ten przejawia się w nachodzeniu na siebie struktur terytorialnych pierwszej i drugiej nowoczesności przy jednoczesnej bezwzględnej dominacji tych pierwszych.

Tymczasem jednostki współpracy międzygminnej, które — choć zdominowały francuski pejzaż samorządowy, rozwijając szerokie kompetencje, łącznie z możliwością wprowadzania własnego opodatkowania — pozostają do tej pory wyłącznie efektem dobrowolnej współpracy suwerennych gmin, które zachowały supremację w systemie władzy lokalnej. W związku z tym, rozwijająca się we Francji współpraca międzygminna stanowi funkcjonalny substytut reform struktury terytorialnej jednostek samorządowych, który pozwala na rozwiązywanie części problemów niesionych przez fenomen miejski i metropolitalny właściwy dla drugiej nowoczesności, posiadając jednocześnie poważne ograniczenia, o czym będzie mowa nieco dalej. Jest to forma kompromisu, pozwalająca zachować terytorialne fundamenty francuskiego republikanizmu w warunkach ich całkowitego niedostosowania do współczesnych uwarunkowań.

„Współpraca międzygminna jest kompromisem, wynikiem świadomości konieczności zmiany poziomu” (ES-7). „Współpraca międzygminna umożliwia wspólne rozstrzyganie określonych kwestii bez naruszania dotąd funkcjonujących struktur instytucjonalnych i ich granic. Wynika to oczywiście stąd, że klasa polityczna jest w stanie łatwiej zaakceptować współpracę międzygminną niż na przykład fuzję gmin. [...] Międzygminność pozwala iść do przodu nie wywołując blokady systemu politycznego” (EI-1).

Jest to jednak kompromis, który ma swoją cenę (o czym była już mowa), związaną z multiplikacją struktur instytucjonalnych, pokrywaniem się ich kompetencji, a tym samym dużymi kosztami funkcjonowania systemu i poważnymi „stratami energii”. Jeden z ekspertów ujął to w sposób następujący: „We Francji wybieramy rozwiązania problemów, które są najbardziej kosztowne. Kiedy nasz system ma wybór między poniesieniem większych kosztów politycznych a obciążeniem większymi kosztami finansowymi, system wybiera zawsze wyższe koszty finansowe. Niestety oznacza to zwiększenie ciężaru dla przyszłych pokoleń” (EA-16).

### Geneza i odmiany współpracy międzygminnej we Francji

Chcąc omówić genezę współpracy międzygminnej we Francji, należy dokonać rozróżnienia dwóch jej odmian, które istotnie różnią się swoim charakterem wynikającym z warunków, w jakich się rozwijały i problemów, na jakie miały stanowić remedium. Pierwszy typ współpracy właściwy jest społeczeństwu ery przemysłowej, w którym kluczowym wyzwaniem dla rozwoju społeczno-gospodarczego było zapewnienie funkcjonowania właściwej infrastruktury i sieci technicznych w sytuacji fragmentaryzacji systemu lokalnego. Inwestycje związane z budową sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych czy drogowych przekraczały możliwości finansowe i techniczne gmin. W tym kontekście powstanie związków gminnych pozwoliło na łączenie środków finansowych jednostek terytorialnych oraz wspólne zarządzanie i utrzymywanie tego rodzaju infrastruktury.

W ten sposób jeszcze w XVIII wieku powstały pierwsze „komisje związkowe” (*commissions syndicales*), a następnie „porozumienia międzygminne” (*ententes intercommunales*), które zarządzały niepodzielnymi między gminy zasobami. Struktury te miały jednak bardzo ograniczone możliwości działania i szybko okazały się nieefektywne wobec rosnących potrzeb mieszkańców. W tych warunkach na mocy ustawy z 22 marca 1890 roku powstały pierwsze związki gminne (*syndicats de communes*) mające prawo do tworzenia międzygminnych podmiotów publicznych wyspecjalizowanych w zapewnianiu określonych usług publicznych, np. zaopatrzenia w wodę. Związki te uznawane są za pierwszą generację współpracy międzygminnej o charakterze jednofunkcyjnym (SIVU — *Syndicats intercommunaux à vocation unique*). Efektem dążenia do integracji systemów zarządzania sieciami miejskimi celem uzyskania ich spójności i koordynacji w polityce miejskiej było pojawienie się na podstawie ustawy z 5 stycznia 1959 roku związków międzygminnych o charakterze wielofunkcyjnym (SIVOM — *Syndicats intercommunaux à vocation multiple*)<sup>70</sup>. Związki międzygminne jed-

<sup>70</sup> R. PYKA: *Wspólnota Aglomeracji Saint-Étienne Métropole, jako przykład postępującego w Europie procesu metropolizacji*. W: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec*

no- i wielofunkcyjne pozostawały jednak strukturami o charakterze technicznym, których dążeniem było zapewnienie infrastrukturalnych i logistycznych podstaw funkcjonowania i rozwoju jednostek samorządowych. „Jest to współpraca międzygminna [...] działająca jako międzygminność zarządcza (*intercommunalité de gestion*), będąca przejawem współpracy głównie technicznej, której początki sięgają końca XIX wieku” (EA-8). Wymiar polityczny tego typu współpracy międzygminnej był bardzo ograniczony, gdyż była ona widziana przede wszystkim „jako proces racjonalizowania typu biurokratycznego” (EA-9). Trudno łączyć ten etap powstawania związków gminnych z problematyką zarządzania wielkimi aglomeracjami miejskimi czy procesami metropolizacyjnymi. Jednakże, uświadamia to jednocześnie coś istotnego, o czym mówi cytowany niżej ekspert.

Współpraca międzygminna we Francji nie jest w drugiej połowie XX wieku czymś nowym. Już w XIX wieku, kiedy Francja była jeszcze krajem głównie rolniczym, zdawano sobie sprawę, że gminy były za małe. I dlatego, na drodze współpracy, staraliśmy się pokonać problem niewielkich rozmiarów gmin. [...] Związki gminne poddane różnym regulacjom były do końca lat osiemdziesiątych głównym instrumentem współpracy umożliwiającym rozwiązywanie najważniejszych problemów technicznych na poziomie lokalnym. (EA-19)

Historia rozwoju współpracy międzygminnej we Francji ujawnia zidentyfikowaną już wcześniej właściwość francuskiego społeczeństwa, polegającą na istotnym znaczeniu struktur instytucjonalnych postrzeganych jako rodzaj szkieletu dla rozwijającej się tkanki społecznej. Ujawnia także, że dużemu instytucjonalnemu potencjałowi twórczemu Francuzów towarzyszy brak zdolności do zastępowania wcześniejszych rozwiązań instytucjonalnych, wyłaniającymi się nowymi podmiotami.

Tak naprawdę chodziło o pozostawienie gminy i dotychczasowej struktury w stanie nienaruszonym i wprowadzenie dodatkowych rozwiązań, które pozwoliły na uporanie się z problemami, których nie można rozwiązać nie przeprowadzając reformy. Łatwiej we Francji jest dodawać nowe formy instytucjonalne, niż zmieniać istniejące. (EA-16)

Dowodzi temu dalszy rozwój i różnorodność struktur międzygminnych, opłatających klasyczne jednostki samorządowe. Przez jednych jest to widziane jako przejaw adaptacyjnych zdolności społeczeństwa, które — choć w sposób kosztowny i skomplikowany — potrafi przekroczyć swoje własne ograniczenia wynikające z historyczności swego społeczeństwa. Dla innych jest to rodzaj brzemienia ciężącego na francuskim systemie społecznym, który pozostaje niewolnikiem tworzonych przez siebie przedstawień zbiorowych.

Uderzające jest to, że w dziedzinie instytucjonalnej Francja znacznie wyprzedza inne kraje. Problem zarządzania w aglomeracjach istnieje wszędzie. Różnie był rozwiązywany. We Francji jesteśmy o wiele bardziej zaawansowani w tworzeniu struktur kierowniczych, decyzyjnych, dopasowanych do nowych poziomów. (EI-5)

W obrębie francuskiej kultury politycznej występuje wiara, która wywodzi się z tego, w jaki sposób historycznie nasze społeczeństwo względem państwa zostało ukształtowane, że — aby rozwiązać określone problemy — potrzebne są właściwe instytucje. Jest to tendencja dokładnie odwrotna w stosunku do kultury anglosaskiej. Efektem tego jest zinstytucjonalizowana współpraca międzygminna. (EA-7)

Lata 60. po drugiej wojnie światowej to okres stopniowego wyłaniania się nowej rzeczywistości, na którą składał się fenomen miejski oraz stopniowe wyczerpywanie się po osiągnięciu apogeum porządku gospodarczego właściwego dla społeczeństwa przemysłowego. Obserwując postępującą urbanizację oraz wzrost znaczenia ośrodków miejskich w funkcjonowaniu państwa w wyłaniającym się światowym systemie gospodarczym, elita administracyjna francuskiego państwa, funkcjonująca między innymi w DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*), zdawała sobie sprawę ze słabości francuskiej armatury miejskiej poza Paryżem. Istotne znaczenie odegrała także pewna książka autorstwa Jean-François'a Gravier'a pt. *Paris et le désert français* (*Paryż i francuska pustynia*)<sup>71</sup> opublikowana po raz pierwszy w roku 1947, w której autor, udowadniając tezę z tytułu, wskazywał na dominację Paryża nad prowincją pozbawioną silnych ośrodków miejskich. Choć, jak stwierdził jeden z ekspertów biorących udział w badaniach, nie wszyscy odwołujący się do tej książki, ją przeczytali, tym bardziej że jej autor miał należeć do zwolenników reżimu w Vichy, to jednak „dwumian, który wprowadza — Paryż i pustynia — poruszył wszystkie umysły. [...] Idea ta funkcjonowała tak dobrze, że każdy specjalista od zagospodarowania terytorium, z prawicy czy lewicy, rozumował zgodnie z tą dialektyką. To z tego powodu powstała strategia w jakimś sensie spowalniająca Paryż i mająca na celu wylansowanie metropolii regionalnych we Francji” (EA-11). W ten sposób narodził się w łonie technokratycznych struktur państwa pomysł utworzenia „metropolii równowagi” (*métropoles d'équilibres*), które miały zrównoważyć procesy urbanizacyjne i metropolizacyjne na terytorium Francji, tworząc silne ośrodki miejskie, stanowiące lokomotywy rozwoju dla francuskiej prowincji. „Była to inicjatywa państwa, działającego w ramach swoich kompetencji i dążącego do rozwoju funkcji miejskich, transportowych czy akademickich, jakie chciało ono ofiarować aglomeracjom” (ES-6). Utworzenie ośrodków metropolitalnych na prowincji oraz wyposażenie ich w struktury instytucjonalne, które w przyszłości mogłyby stać się jednostkami samorządowymi, wpisywało się

<sup>71</sup> J.-F. GRAVIER: *Paris et le désert français*. Paris: Editions Flammarion, 1958.

w logikę powojennego ruchu gaullistycznego, kładącego nacisk na modernizację i podnoszenie efektywności francuskiego systemu administracji publicznej. Modernizacja miała się dokonać poprzez „dekoncentrację władzy na poziomie regionalnym oraz stworzenie poziomu metropolitalnego, który pozwoliłby wzbić się ponad środowiska wiejsko-konserwatywne we Francji. Można w tym zakresie odwołać się do słów de Gaulle’a mówiącego o siłach witalnych (fr. *forces vives*), które miały się wyzwolić poprzez utworzenie regionów i metropolii niejako przeciw konserwyzmowi reprezentowanemu przez Senat” (EA-11).

W tym kontekście, państwo na mocy ustawy z 1966 roku ustanowiło odgórnie pierwsze cztery wspólnoty miejskie (*communautés urbaines*) na obszarze aglomeracji miast Bordeaux, Lyonu, Lille i Strasburga, wyposażając je w szereg kompetencji przeniesionych z poziomu gminnego oraz możliwość generowania własnych fiskalnych źródeł dochodu. W ten sposób powstały pierwsze Publiczne Jednostki Współpracy Międzygminnej (EPCI — *Etablissement Public de Coopération Intercommunale*), które — prócz zintegrowanego zarządzania infrastrukturą i sieciami miejskimi — miały w przyszłości podjąć refleksję nad strategią i kierunkami rozwoju aglomeracji, rozwijając wspólne projekty i przenoszące współpracę gmin w wymiaru wyłącznie technicznego na pole polityczne. Reakcje przedstawicieli władz lokalnych nie były najczęściej przychylne polityce państwa, które arbitralnie narzuciło nowe zinstytucjonalizowane formy współpracy. Z relacji jednego z ekspertów wynika, że potrzebnych było kilkanaście lat, aby wspólnoty te zaczęły właściwie funkcjonować.

Wcześniej zjawiskiem bardzo częstym były postawy defensywne lokalnych elit samorządowych, które dążyły do tego, aby mimo zmienionych ram formalnych, system funkcjonował jak do tej pory. Wraz ze zmianą pokoleniową, ale także zmianami zewnętrznymi, wspólnoty miejskie, które obejmowały kolejne aglomeracje stały się narzędziem faktycznie wykorzystywanym (EA-10). Za pierwszymi czterema odgórnie utworzonymi wspólnotami miejskimi poszły kolejne aglomeracje, tj. Dunkierka, Cherbourg, le Mans, Brest, Le Creusot—Montceau-les-Mines, które zdecydowały się na tę formę współpracy. Liczba dziewięciu wymienionych wspólnot miejskich utrzymywała się niezmiennie do 1995 roku<sup>72</sup>.

Tymczasem procesy transformacji we francuskim społeczeństwie postępowały, a wraz z nimi urbanizacja, powodująca poszerzanie się przestrzeni miejskiej na obszary przyległe<sup>73</sup>. W związku z coraz większą otwartością gospodarczą i zmianą logiki systemu gospodarczego oraz jego „terytorializacją”, pojawiała się potrzeba podjęcia negocjacji z inwestorami przez aktorów lokalnych. Mer gminy nie był właściwym interlokutorem, prefekt jako reprezentant państwa także nim nie

<sup>72</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles*, s. 36.

<sup>73</sup> Więcej na ten temat w rozdziale III (Współczesny obraz francuskich aglomeracji i ich obszarów metropolitalnych w perspektywie metropolizacji terytorium Francji) poświęconym metropolizacji francuskiego terytorium.



był. Jeden z ekspertów wspomina w tym kontekście: „Przeżyłem to na południu Akwitanii, kiedy trzeba było negocjować z dużą częścią firmy Elf-Aquitaine, która przekształciła się w Total i wydobywała gaz naturalny w Béarn u stóp Pirenejów. Prawdą jest, że na poziomie lokalnym nie funkcjonowali aktorzy mogący podjąć negocjacje z tym przedsiębiorstwem” (EA-14).

Okazało się, że problem ten nie dotyczy wyłącznie największych aglomeracji, w przypadku których powstanie wspólnoty miejskiej mogło rozwiązać część problemów, ale także aglomeracji mniejszych rozmiarów, których sprawne zarządzanie i generowanie rozwoju nie było możliwe z poziomu gminnego. Państwo podejmowało w związku z tym kolejne inicjatywy mające na celu dostosowanie struktury terytorialnej kraju do nowych warunków rozwojowych. Do działań tych można zaliczyć wspominaną już próbę przeprowadzenia fuzji gmin na mocy ustawy Marcellin z 1971 roku, która okazała się porażką, gdyż nie wpłynęła znacząco na zmniejszenie rozdrobnienia gminnego, w niektórych wypadkach sprzyjając wręcz secesjom.

Następnie państwo wystąpiło z inicjatywą utworzenia nowego poziomu jednostek samorządowych przeznaczonych dla ośrodków miejskich, jakimi miały być dystrykty miejskie. Jednostki te miały przekształcić się w pełnoprawne jednostki samorządowe, podobnie jak miało się to stać ze wspólnotami miejskimi. Była to jednak porażka, gdyż nigdy nie udało się tego uczynić z powodu blokad, które natychmiast się pojawiły. (EA-8)

Dokumentem, na który warto w tym kontekście zwrócić uwagę był raport Oliviera Guicharda, opublikowany w 1976 roku, zatytułowany „Vivre ensemble” (*Żyć razem*), w którym były minister w rządzie de Gaulle’a rozważał kształt i kierunki przyszłej decentralizacji<sup>74</sup>. Był to człowiek silnie związany z tą problematyką, gdyż uczestniczył w przygotowaniach referendum w sprawie regionalizacji i reformy Senatu, które odbyło się w 1969 roku. Ponieważ większość społeczeństwa opowiedziała się przeciwko reformie, referendum stało się bezpośrednią przyczyną odejścia de Gaulle’a od władzy. W raporcie opublikowanym siedem lat później, Guichard nakreślił wizję decentralizacji, która została do pewnego stopnia zrealizowana w przedstawionych już ustawach z 1982 i 1983 roku. Stało się tak, gdyż w swoim raporcie Guichard stał na stanowisku, zgodnie z którym decentralizacja powinna zostać poprzedzona reformą jednostek terytorialnych, czego ostatecznie w reformach na początku lat 80. nie zrobiono. Olivier Guichard uważał, że „decentralizacji należy dokonać na rzecz jednostek, które będą miały właściwy potencjał ekonomiczny i finansowy, a więc nie mogły to być gmina czy departament w ich klasycznym kształcie. Raport ten został całkowicie przekreślony przez tzw. Front Merów” (EA-7).

---

<sup>74</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 38.

Brak perspektyw na przeprowadzenie reformy terytorialnej spowodował poszukiwanie nowych rozwiązań w zakresie współpracy międzygminnej, która postrzegana była jako szansa na rozwiązanie konkretnych problemów bez naruszania struktury systemu lokalnego i jej swoistego „tabu” w postaci gminy. Problemy w średniej wielkości aglomeracjach miejskich zaczynały się piętrzyć, a ich zarządzanie sprawiało coraz większe problemy w związku z dużą liczbą klasycznych jednofunkcyjnych związków komunalnych, które nakładając się na siebie, różniły się swoim zasięgiem terytorialnym. Podejmowanie refleksji i budowanie całościowych strategii w zakresie rozwoju i realizacji projektów o znaczeniu wykraczającym poza granice gminy wymagało innego podejścia. Dodatkowo pojawił się problem wyścigu gmin należących do tej samej aglomeracji w zakresie obniżania podatku dla przedsiębiorstw, co nie sprzyjało współpracy i budowaniu wspólnej koncepcji rozwoju.

Tworzyło to struktury bardzo skomplikowane, nieczytelne i trudne do kontrowania, co uniemożliwiało realizowanie wspólnych zadań z poziomu całości zintegrowanego terytorium. Współpraca dotyczyła wody, transportu, ale nie było refleksji nad terytorium jako całością. W tej sytuacji podjęcie problematyki zrównoważonego rozwoju było niezwykle trudne. Dlatego od początku lat 90. rozpoczynają się poszukiwania nowych rozwiązań umożliwiających zintegrowaną współpracę na tym samym terytorium w zakresie większej liczby komplementarnych funkcji pozwalających uzyskać całościową wizję danego obszaru. (EA-19)

W rezultacie, w roku 1992 przyjęto kolejną ustawę nazywaną ustawą ATR (*Administration Territoriale de la République*) lub „ustawą Joxe” — od jej autora Pierre’a Joxe’a, poszerzającą możliwość tworzenia wielofunkcyjnych publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI) na obszarach gmin wiejskich i miejskich poza największymi aglomeracjami. W ten sposób pojawiły się dwie nowe formy instytucjonalne pozwalające na wielowymiarową współpracę niezależnych gmin, tj. wspólnoty gmin (*communautés de communes*) oraz wspólnoty miast (*communautés de villes*). Sporym zainteresowaniem samorządów cieszyła się wspólnota gmin, „w ramach której merowie mogli dobrowolnie delegować pod wspólny zarząd określone kompetencje” (EA-19). Ustawodawca przewidział także możliwość harmonizacji systemu podatkowego poprzez wprowadzenie wspólnej stawki podatkowej dla przedsiębiorstw, która miała charakter obligatoryjny w obrębie wspólnot miast i dobrowolny w przypadku wspólnot gmin<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique. Le cas de l'aire urbaine de Lyon* W: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*. Red. R. ПУКА. RSS MSNP UŚ, 2010, s. 52—53; R. ПУКА: *Wspólnota Aglomeracji Saint-Etienne Métropole...*, s. 135.

Ustawa ATR miała wprowadzić współpracę międzygminną opartą na projektach. Chodziło o to, aby przestać zajmować się wyłącznie „rurami” i zbudować projekt polityczny oraz instytucje ulokowane ponad gminami, zdolne do zdefiniowania tzw. interesu wspólnotowego. Jego określenie miało pozwolić na rozstrzygnięcie, które kompetencje powinny pozostać na poziomie gminnym, które natomiast powinny przejść na poziom struktur międzygminnych. (EA-8)

Ostatecznie ukonstytuowało się tylko pięć wspólnot miast i chociaż jednocześnie powstawało 1 348 wspólnot gmin, to dotyczyły one głównie obszarów wiejskich, co — z trzema nowymi wspólnotami miejskimi — nakazuje mówić raczej o średnim sukcesie ustawy ATR<sup>76</sup>. Zainteresowanie możliwością tworzenia wspólnot miast okazało się bardzo ograniczone ze względu na słabość kompetencyjną tych struktur oraz brak dogodnych warunków finansowych ich funkcjonowania. Widać na tej podstawie, że współpraca międzygminna do końca lat 90. rozwijała się we Francji w sposób mało dynamiczny, a z inicjatywą występowało głównie państwo (mapa 17 — wkładka).

Zgodnie z treścią wcześniejszego rozdziału, pewną zmianę w sposobie zarządzania aglomeracjami mogła przynieść reforma decentralizacji, jednak ta — przenosząc istotne kompetencje na samorząd terytorialny — umocniła klasyczną strukturę terytorialną. Logika podpowiadała więc kontynuację rozwoju współpracy międzygminnej, która podobnie jak w przypadku procesu integracji europejskiej, w wyniku rozwoju współpracy technicznej z czasem mogłaby przekształcić się we współpracę o charakterze politycznym.

W 1981 roku państwo przekazało regionom, departamentom i gminom, kompetencje, które wcześniej realizowało samodzielnie. Jednostki te musiały sobie poradzić z nowymi kompetencjami. Jednak po upływie około 10 lat, zdano sobie sprawę, że nie posiadają właściwego zasięgu terytorialnego, aby te kompetencje realizować. W sposób dosyć naturalny, choć nie było to wcale proste, pojawił się pomysł, aby wyposażyć gminy w struktury pozwalające na realizację kompetencji, których z osobna nie były w stanie realizować. [...] Jeśli więc mamy do czynienia ze współpracą międzygminną we Francji, to w zasadzie dlatego, że wcześniej państwo przekazało wiele istotnych kompetencji na poziom lokalny. (EP-1)

Rozwój struktur współpracy międzygminnej jest następstwem inicjatywy państwa zmierzającego do racjonalizacji terytorialnych procesów zarządczych w sytuacji blokady reform strukturalnych. Dlatego kształt jednostek współpracy międzygminnej, ich status i kompetencje stanowią efekt negocjacji i kompromisu wypracowanego między liderami jednostek samorządowych (stanowiących

<sup>76</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles...*, s. 37; P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 53.

niewątpliwie czynnik hamujący), a technokracją państwową<sup>77</sup>. W ten sposób francuska „międzygminność” (*intercommunalité*) zyskała specyficzny funkcjonalno-techniczny charakter, który z jednej strony zagwarantował jej istnienie, nie budząc oporów lokalnych notabli, ale także naznaczył jej funkcjonowanie utrudniając w dalszej perspektywie wejście na kolejny, tj. polityczny wymiar integracji, który mogłby oznaczać przekształcenie współpracy międzygminnej w tę o charakterze ponadgminnym.

### Ustawa Chevènement i „eksplozja” współpracy międzygminnej

Punktem przełomowym w rozwoju współpracy międzygminnej we Francji było przyjęcie w 1999 roku „ustawy Chevènement” — nazwanej tak od nazwiska jej autora Jean-Pierre’a Chevènementa. Ustawa ta powstała, kiedy Chevènement był ministrem spraw wewnętrznych w rządzie Lionela Jospina, ówczesnego lidera Partii Socjalistycznej (PS). Stanowi ona pewien fenomen — biorąc pod uwagę warunki, w których została przyjęta — oraz orientację polityczną jej autora. Jest to bardzo specyficzna ustawa, która w zasadzie nie powinna była być przyjęta, biorąc pod uwagę generalny kontekst i wcześniejsze poglądy, a także obraz jej autora. „Chevènement miał bowiem reputację człowieka opowiadającego się za silnym państwem wpisującym się w tradycję jakobińską. Okazał się jednak politykiem bardziej otwartym, który wykorzystał swój wizerunek do tego, aby państwo zaakceptowało jego reformę, która stała się prawdziwym sukcesem w stosunku do wcześniejszych, które się nie sprawdziły” (ES-3).

Jeden z ekspertów wywodzący się z kręgów autora ustawy przybliżył motywy, jakimi się on kierował tworząc jej zapisy. Chevènement należał do tej frakcji w łonie Partii Socjalistycznej, która nie akceptowała dominujących w niej idei federalistycznych, dążąc raczej do wzmocnienia nurtu „lewicowego republikanizmu”. Z tego też powodu sprzeciwiał się „naruszaniu terytorialnej siatki republikańskiej” wychodząc z założenia, że stanowi ona fundament politycznego bytu zbiorowego, jakim jest francuski naród. Likwidacja gminy czy departamentu w ich obecnym kształcie „podawałaby w wątpliwość ideę przynależności państwowej” (EA-11). Jednocześnie jako mer miasta Belfort, miał on doskonałą świadomość problemów wynikających z braku adekwatności granic administracyjnych jednostek samorządowych w stosunku do poszerzających się obszarów zurbanizowanych, co powoduje, że czasem granice gminne przebiegają wzdłuż ulic tego samego miasta. Dostrzegał tym samym potrzebę stworzenia narzędzi technicznych, stanowiących adekwatną odpowiedź na nasilające się wyzwania

---

<sup>77</sup> D. GUÉRANGER: *L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien*. „Revue française de science politique” 2008/4, Vol. 58, s. 614.

urbanizacji oraz metropolizacji, które jednocześnie nie naruszałaby terytorialnych fundamentów republiki i nie wspierałyby doktryny federalistycznej (EA-11).

Ustawa Chevènement przyjęta w 1999 roku miała na celu uporządkowanie i uproszczenie katalogu funkcjonujących dotąd instytucjonalnych odmian współpracy międzygminnej, wyposażając je jednocześnie w nowe podstawy prawne i poszerzone kompetencje. Z punktu widzenia rozwoju aglomeracji miejskich i procesów metropolizacji, istotnym zamierzeniem ustawodawcy było doprowadzenie do powstania jednej struktury międzygminnej obejmującej swoim zasięgiem dany obszar metropolitalny, dającej możliwość zintegrowanego zarządzania nim, do czego motywować miały przewidziane w ustawie zachęty finansowe<sup>78</sup>.

Nowa ustawa przewidywała katalog trzech instytucjonalnych form publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI) dostosowanych do odmiennych środowisk lokalnych. Ustawa zachowała funkcjonujące dotąd wspólnoty gmin (*communautés des communes*) z przeznaczeniem ich przede wszystkim dla obszarów wiejskich, stanowiących ciągły obszar o populacji nieprzekraczającej 50 tys. mieszkańców. Pod względem zadań, wspólnoty gmin muszą przejąć od gmin członkowskich przynajmniej dwie kompetencje z grupy zadań obligatoryjnych odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego oraz rozwoju ekonomicznego. Ponadto są zobligowane wybrać jedno zadanie z grupy kompetencji opcjonalnych, które mogą dotyczyć ochrony środowiska, polityki mieszkaniowej, budowy i utrzymania dróg czy też budowy i utrzymania obiektów kulturalnych i sportowych lub działań społecznych o znaczeniu ponadgminnym<sup>79</sup>.

Kolejną w hierarchii, zupełnie nową formą współpracy gmin, były wspólnoty aglomeracji (*communautés d'agglomération*) przeznaczone dla obszarów zurbanizowanych, na których gminy stanowią ciągłą przestrzeń bez enklaw i dysponują potencjałem ludnościowym mieszczącym się w przedziale od 50 do 500 tys. mieszkańców. Wspólnota aglomeracji może powstać pod warunkiem, że gmina centralna będzie liczyła przynajmniej 15 tys. mieszkańców, z wyjątkiem sytuacji, kiedy gmina ta jest stolicą departamentu lub jest jego największą gminą, kiedy to wymóg ten nie obowiązuje. Wspólnoty aglomeracji miały stanowić alternatywę dla niecieszących się popularnością samorządowców wspólnot miast powstałych na mocy ustawy ATR z 1992 roku. Kompetencje wspólnot aglomeracji obejmują cztery domeny obligatoryjne, które odnoszą się do zagospodarowania przestrzennego, rozwoju ekonomicznego, równowagi społecznej w mieszkalnictwie oraz polityki miejskiej. Ustawa przewiduje także sześć kompetencji fakultatywnych, z których należy wybrać przynajmniej trzy, spośród których znajdują się zaopatrzenie w wodę, oczyszczanie ścieków, gospodarka odpadami, budowa oraz utrzymanie dróg oraz stref parkingowych, walka z zanieczyszczeniem powietrza,

<sup>78</sup> P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 54.

<sup>79</sup> Kompetencje wspólnot gmin są uregulowane w artykule L. 5214–16 Kodeksu generalnego jednostek terytorialnych (*code général des collectivités territoriales*).

budowa i utrzymania obiektów kulturalnych i sportowych o znaczeniu wspólnotowym oraz działania społeczne o znaczeniu ponadgminnym. Niemniej jednak ustawodawca dopuszcza także realizację przez wspólnotę aglomeracji innych zadań przekazanych przez gminy, a niewymienionych w ustawie<sup>80</sup>.

Ustawa usankcjonowała także współpracę gmin składających się na największe francuskie aglomeracje i obszary metropolitalne, zachowując ich nazwę w postaci wspólnot miejskich (*communautés urbaines*). Do powstałych od momentu przyjęcia ustawy z 1966 roku wspólnot miejskich mogły od 1999 roku dołączyć te obszary zurbanizowane, które stanowiły ciągły obszar pozbawiony enklaw, zamieszkały przez co najmniej 500 tys. mieszkańców. Wspólnoty miejskie realizują kompetencje przekazane im przez gminy członkowskie oraz te stanowiące przedmiot obligatoryjnego transferu przewidzianego ustawą oraz swobodnego wyboru w ramach kompetencji fakultatywnych. Będąc najbardziej zaawansowaną formą współpracy międzygminnej, wspólnoty miejskie realizują kompetencje w aż sześciu domenach szczegółowo określonych i rozwiniętych przez ustawodawcę. Poziom szczegółowości, na jaką zdecydował się ustawodawca określając kompetencje obligatoryjne oraz fakt, że nie wymienił w ustawie konkretnych propozycji w zakresie kompetencji opcjonalnych, świadczyć może o wadze integracji wymaganej w tej formie współpracy. Kompetencje podlegające obligatoryjnemu transferowi na wspólnoty miejskie dotyczą zagospodarowania przestrzennego, rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturalnego, równowagi społecznej w mieszkalnictwie, polityki miejskiej, ochrony środowiska, jakości życia oraz zarządzania usługami publicznymi o znaczeniu wspólnotowym. Każda z tych dziedzin kompetencji znajduje szczegółowe i enumeratywne rozwinięcie w ustawie<sup>81</sup>.

Pod względem struktury organizacyjnej przyjęto, wspólne dla wszystkich jednostek współpracy międzygminnej, organy wewnętrzne, którymi są każdorazowo rada oraz zarząd. Rada stanowi organ deliberacyjny, którego członkami nie pochodzącymi z wyborów powszechnych byli oddelegowywani radni miejscy, w liczbie odpowiadającej potencjałowi demograficznemu gmin członkowskich. Z rady natomiast wyłaniany jest zarząd, któremu przewodniczy prezes, dysponujący statusem podwójnego delegata, tj. delegata gminy do rady międzygminnej oraz delegata rady do zarządu. Prezes (oraz wiceprezesi o zmiennej liczbie odzwierciedlającej najczęściej poszczególne gminy członkowskie), odpowiedzialny jest za realizację postanowień rady oraz reprezentowanie jednostki międzygminnej w relacjach z innymi podmiotami. Zgodnie z wynikami przeprowadzonych we Francji badań, prezesi związków pochodzą najczęściej (64%) z największych gmin członkowskich oraz gmin o największym potencjale fiskalnym (49%), przez

<sup>80</sup> Kompetencje wspólnot gmin są uregulowane w artykule L. 5216—5 Kodeksu generalnego jednostek terytorialnych (*code général des collectivités territoriales*).

<sup>81</sup> Kompetencje wspólnot gmin są uregulowane w artykule L. 5215—20 Kodeksu generalnego jednostek terytorialnych (*code général des collectivités territoriales*).



co przeważnie są to gminy, które najwięcej we współpracę inwestują (60%). Zaobserwowana tendencja jest silniejsza im większa jednostka międzygminna, gdyż o ile w jednostkach do 10 tys. mieszkańców 59% prezesów pochodzi z gminy najliczniejszej, o tyle w jednostkach powyżej 50 tys. wskaźnik ten wzrasta do 89%<sup>82</sup>.

Ustawa Chevènement wprowadziła wiele nowych, istotnych rozwiązań prawnych i podatkowych, które miały zracjonalizować współpracę jednostek gminnego samorządu terytorialnego celem pełniejszej realizacji wytycznych sformułowanych jeszcze w ustawie z roku 1992, a dotyczących między innymi rozwoju lokalnego potencjału ekonomicznego. Ustawa Chevènement sformułowała ogólne reguły funkcjonowania publicznych jednostek współpracy międzygminnej (*établissements public de coopération intercommunale* — EPCI) stosujące się do wszystkich jej trzech odmian, wprowadzając między innymi zakaz przynależności do kilku tego rodzaju wspólnot jednocześnie. Ustawa przewidywała także możliwość przekształcania się jednych form EPCI w inne, bez konieczności tworzenia każdorazowo nowych podmiotów prawnych. Przekształcając przykładowo wspólnotę aglomeracji we wspólnotę miejską, po spełnieniu określonych w ustawie wymogów demograficznych, dochodzi do substytucji jednego podmiotu prawnego, przez ten nowo powstały<sup>83</sup>.

W wymiarze podatkowym ustawa Chevènement otwarła możliwość wprowadzania dalszej harmonizacji podatku od przedsiębiorstw dla wszystkich trzech form EPCI, czyniąc ją obligatoryjną dla wspólnot aglomeracji oraz nowopowstałych wspólnot miejskich. Jednocześnie wprowadzony ustawą mieszany system podatkowy pozwolił wspólnotom terytorialnym przyjmować dodatkowe, uzupełniające stawki podatku od nieruchomości czy podatku mieszkaniowego, zwiększając dochody tych wspólnot<sup>84</sup>. Przeprowadzona reforma pozwoliła także z całą pewnością na ograniczenie negatywnych skutków rozdrobnienia gminnego, substytuując do pewnego stopnia reformę komunalną, na co wskazuje relacja ponad 36 tys. gmin powstałych do końca XX wieku do ponad 2,5 tys. jednostek współpracy międzygminnej<sup>85</sup> (mapa 18 — wkładka).

Zapisy ustawy okazały się na tyle korzystne z punktu widzenia komunalnych władz samorządowych, że po wejściu ustawy w życie zaobserwowano gwałtowny i bezprecedensowy wzrost liczebny powstających wspólnot międzygminnych. W rezultacie odsetek francuskiego społeczeństwa funkcjonujący na terytorium wspólnot międzygminnych wzrósł z 60% na początku roku 2000, do ponad 92% w 2009 roku. Liczba wspólnot miejskich wzrosła z 12 w roku 1999 do 16 w roku 2009, grupując łącznie 409 gmin i blisko 8 mln mieszkańców. W tym samym

<sup>82</sup> R. LE SAOUT: *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé*. „Revue française de science politique” 2000, Vol. 50, nr 3, s. 445—446.

<sup>83</sup> Szerzej na temat organizacji i działania jednostek międzygminnych we Francji pisze także: E. KERROUCHE: *L'intercommunalité en France*. CLEFS. Paryż, Montchrestien: Lextenso Éd., 2008.

<sup>84</sup> R. PYKA: *Wspólnota Aglomeracji Saint-Étienne Métropole...*, s. 137.

<sup>85</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation*, s. 307.

okresie powstały 174 wspólnoty aglomeracji, łączące 2 983 gminy zamieszkałe w sumie przez 21 mln osób. Jednocześnie w okresie od 1999 roku do 2009 powstało 1 059 nowych wspólnot gmin, których ogólna liczba wzrosła do 2 406 podmiotów łączących w sumie blisko 31 tys. gmin zamieszkałych przez 27,5 mln osób. Poza zasięgiem współpracy międzygminnej pozostało nieco ponad 8 mln mieszkańców oraz 2,5 tys. gmin<sup>86</sup>. Przedstawione dane ukazują skalę dynamiki przyrostu jednostek współpracy międzygminnej w następstwie przyjęcia ustawy Chevènement, która całkowicie zmieniła mapę współpracy międzygminnej we Francji czyniąc z niej fenomen całkowicie powszechny.

### Podsumowanie

#### Współpraca międzygminna we Francji na przełomie XX i XXI wieku

Rozpatrując skutki wprowadzenia w życie reformy Chevènement, należy się przede wszystkim zastanowić nad przyczynami dużego zainteresowania rozwiązaniami zaproponowanymi w ustawie i motywacjami lokalnych decydentów, którzy dotąd raczej sceptycznie podchodzili do instytucjonalnych form współpracy międzygminnej.

Pierwszą istotną cechą ustawy Chevènement było utrzymanie w niej prymatu i suwerenności gminy, której to władze dysponowały swobodą wyboru rozwiązań instytucjonalnych oraz kompetencji, jakich przekazania chciały dokonać. Brak wyborów powszechnych do organów deliberacyjnych jednostek międzygminnych spowodował utrzymanie gminy na pozycji podstawowej jednostki demokracji lokalnej<sup>87</sup>. Jeden z ekspertów porównał ustawę w zakresie jej konstrukcji wewnętrznej do menu.

Lokalni radni mogli wybierać, w zależności od ich preferencji i zaawansowania współpracy, między wspólnotą gmin, aglomeracji lub wspólnotą miejską, mając do dyspozycji każdorazowo inny zestaw kompetencji o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym. Możliwości wyboru, konstruowania współpracy, z uwzględnieniem lokalnych zależności i układów politycznych, dały szansę na porozumienie. (EA-19)

Przyjęte rozwiązanie dało więc możliwość lokalnym „notablom” (merom i radnym-deputowanym) skonstruowania współpracy międzygminnej w sposób, jaki ugruntowały ich pozycję konsolidując, względnie poszerzając, ich strefy wpływów. Brak bezpośredniego przymusu ustawowego, podobnego do tego w ustawie z 1966 roku odegrał istotną rolę, a przyjęte rozwiązanie wpisywało

<sup>86</sup> *Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2012*. Direction générale des collectivités locales — DESL, luty 2012.

<sup>87</sup> G. PINSON: *La gouvernance des villes françaises*, s. 81.

się w logikę funkcjonowania systemu lokalnego w oparciu o klasyczne jednostki terytorialne.

Inną specyfiką ustawy Chevènement był respekt względem „fenomenu gminnego” oraz w stosunku do porozumień i konfiguracji lokalnych aktorów w zakresie dokonywanego przez nich wyboru określonej formuły współpracy międzygminnej. Uznanie względem gminy przełożyło się także na utrzymanie koegzystencji struktur instytucjonalnych, gminnych i międzygminnych oraz zachowanie ograniczonej autonomii poziomu międzygminnego w stosunku do poziomu gminnego. (EA-9)

Nie były to jednak jedyne powody dynamiki rozwoju współpracy międzygminnej po 1999 roku. Przyjęte w ustawie rozwiązania były źródłem także innych motywacji. Jeden z ekspertów wyraził to w sposób bardzo obrazowy stwierdzając, że „ustawa Chevènement zawierała zarówno kij i marchewkę” (EA-1). Funkcję „kija” w ustawie, będąc elementem presji, pełnił zapis dający gminom trzy lata na samodzielne zgrupowanie się. Po upływie tego czasu inicjatywę w zakresie konstruowania wspólnot międzygminnych mógł przejąć prefekt. Merowie oraz lokalni radni w większości wyszli z założenia, że lepiej przejąć w tym zakresie inicjatywę grupując się w preferowanej przez siebie konfiguracji, niż znaleźć się wbrew własnej woli w systemie, którego centrum będzie zlokalizowane gdzieś indziej, co byłoby równoznaczne z utratą pozycji i częściowej kontroli nad zasobami finansowymi<sup>88</sup>.

Choć rozwiązanie to było elementem motywującym do współpracy, miało także istotne skutki uboczne, rzutując między innymi na zasięg terytorialny wspólnot międzygminnych. Jednym z założeń ustawy było doprowadzenie do konsolidacji jednostek terytorialnych, funkcjonujących na obszarach aglomeracji miejskich poprzez stworzenie wspólnot obejmujących swoim zasięgiem ich terytorium funkcjonalne. Tymczasem motywy, jakimi kierowali się lokalni decydenci tworząc wspólnoty międzygminne, miały często charakter wyłącznie polityczny i były wyrazem postawy defensywnej wobec wspólnot postrzeganych jako źródło konkurencji czy niebezpiecznej ekspansji<sup>89</sup>. „Okazało się, że w wielu miejscach, gdzie powinien powstać jeden podmiot współpracy międzygminnej, powstały dwa (jeden prawicowy, drugi lewicowy), albo więcej podmiotów. Ale to jest właściwość polityki, która stanowi część życia administracji publicznej” (EA-19).

Biorąc jako przykład przypadek Lyonu, jego wspólnota miejska została utworzona odgórnie przez państwo w latach 60. Ustawa ATR rozpoczęła proces powstawania dystryktów i wspólnot wokół Lyonu. Ustawa Chevènement przewidująca

<sup>88</sup> Metafory kija i marchewki można znaleźć także w: F. BARAIZE, E. NÉGRIER: *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan, 2001.

<sup>89</sup> P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 60.

przymusową integrację wzmocniła ten proces i pojawiła się wokół Wielkiego Lyonu „korona” wspólnot o nastawieniu defensywnym. Ustawa Chevènement [...] pozwoliła grupować się gminom w sposób przez siebie wybrany. [...] Nie było natomiast woli do wprowadzenia rozwiązań wymagających adekwatności między terytorium funkcjonalnym a terytorium instytucjonalnym. (EA-8)

W przypadku Wspólnoty Miejskiej Wielkiego Lyonu, w miejsce jednej zintegrowanej jednostki międzygminnej powstało ich około czterdziestu. Sytuacja w oddalonej o około 80 km od Lyonu wspólnocie aglomeracji Saint-Étienne Métropole, pozornie tylko wydawała się lepsza, bowiem i w tym wypadku integracja odbywała się według dawnych podziałów historycznych i politycznych rzutujących na dzisiejszą sytuację ekonomiczną poszczególnych gmin. W związku z tym dzisiejsza Wspólnota Aglomeracji Saint-Étienne Métropole składa się przede wszystkim z dawnych gmin górniczych, natomiast młodsze i bogatsze gminy (Forez) korzystające z fenomenu suburbanizacji i należące do tego samego obszaru funkcjonalnego, co dawne gminy górnicze, stworzyły własną jednostkę międzygminną. Okazuje się zatem, że rozwijająca się na podstawie ustawy Chevènement współpraca międzygminna ani pod względem zasięgu terytorialnego, ani działania nie odpowiada logice i zamierzeniom ustawodawcy. Zrozumienie funkcjonowania jednostek międzygminnych we Francji wymaga zatem uwzględnienia także czynników politycznych i historycznych, które miały zasadnicze znaczenie dla lokalnych liderów konstruujących optymalne z punktu widzenia ich pozycji jednostki współpracy<sup>90</sup>.

Twórcy ustawy, prócz elementu presji, zawarli w jej tekście także znaczące zachęty finansowe. Decydując się na integrację, samorządy mogły liczyć na dodatkowe środki w ramach „Ogólnej dotacji na funkcjonowanie” (*Dotation générale de fonctionnement* — DGF), którą mogły uzyskać decydując się na zgrupowanie w ciągu trzech lat od przyjęcia ustawy. Dodatkowo ustawodawca przewidział wzrost wartości dotacji uzależniony od wybranego poziomu integracji. Tym samym wartość dotacji, jaką otrzymywały na jednego mieszkańca gminy, które utworzyły wspólnotę gmin, była odpowiednio niższa w stosunku do środków, jakie otrzymywały gminy tworzące wspólnotę aglomeracji. Te ostatnie natomiast mogły powiększyć swoje zasoby finansowe przekształcając się we wspólnotę miejską, oczywiście po spełnieniu wymogu demograficznego. W ten sposób ustawa Chevènement zaoferowała samorządowcom konkretne i wymierne korzyści, jakie mogli osiągnąć decydując się na integrację, otwierając szansę przed lokalnymi „notablami” na zwiększenie obszaru wpływów oraz budżetu pozostającego w ich dyspozycji.

Ustawa Chevènement odniosła spory sukces dlatego, że państwo przyznało znaczące dotacje, czyli „marchewkę finansową”, aby powstawały kolejne wspólnoty

<sup>90</sup> Ibidem, s. 55.

międzygminne. [...] Biorąc pod uwagę całość jednostek współpracy międzygminnej w środowisku miejskim i wiejskim na terytorium Francji, budżet jakim rozporządzają, stanowi około  $\frac{1}{4}$  lokalnych wydatków publicznych. (ES-6)

Jeden z ekspertów zwrócił także uwagę na inny czynnik, którego nie powinno się pominąć, mówiąc o przyczynach dynamiki powstawania struktur międzygminnych po 1999 roku. Wskazał on na rodzaj przyzwyczajenia do współpracy, które wytworzyło się w następstwie funkcjonowania wcześniejszych związków i wspólnot międzygminnych. Przyzwyczajenie to zrodziło przekonania, że indywidualny interes pojedynczej gminy może być w istotny sposób uzależniony od współpracy i realizacji wspólnego interesu na wyższym poziomie. Przekształcało to relacje między gminami w rodzaj gry o sumie dodatniej, której znaczenie przenika do świadomości lokalnych decydentów.

Jest jeszcze jeden czynnik, który często jest niedoceniany, a mianowicie należy pamiętać o istniejącym już wówczas przyzwyczajeniu i praktyce współpracy. Analizując ten fenomen należy w związku z tym brać pod uwagę zarówno czynniki egzogenne (zachęty finansowe i potencjalne sankcje), jak i endogenne w postaci funkcjonujących narzędzi deliberacji, które przełożyły się na zbiorowe uczenie się i praktykę współpracy. Radni miejscy zostali w ten sposób objęci procesem socjalizacji, dzięki któremu wytworzyło się przekonanie, że współpraca jest czymś dla nich korzystnym. (EA-1)

Podsumowując można stwierdzić, że ustawa Chevènement oznacza przede wszystkim sukces ilościowy, powodując multiplikację w skali całego kraju publicznych podmiotów współpracy międzygminnej. Kwestią odrębnej oceny pozostaje kształt terytorialny i jakość współpracy w obrębie powstałych podmiotów. Wyprzedzając zawartość kolejnego rozdziału można stwierdzić, że ustawa nie zapobiegła fragmentacji instytucjonalnej, którą „można jednak usprawiedliwić zgodnie z amerykańską koncepcją *public choice*, która zwyciężyła w Stanach Zjednoczonych. Zgodnie z jej założeniem „fragmentaryzacja instytucjonalna może oznaczać jedność funkcjonalną” (EA-7).

Ustawa przewidywała także powstawanie wspólnot na podstawie zdefiniowanego tzw. projektu wspólnotowego. Projekty te pojawiały się jednak najczęściej dopiero po powstaniu wspólnoty międzygminnej, „natomiast powstawanie tego rodzaju jednostek uwarunkowane było czynnikami politycznymi, podziałem lokalnego systemu przywództwa między radnych, merów będących często wpływowymi parlamentarzystami” (EA-19).

Spośród dwóch zasadniczych celów rozwoju współpracy międzygminnej we Francji, jakimi było przezwyciężenie rozdrobnienia gminnego oraz zintegrowane zarządzanie na miejskich obszarach funkcjonalnych, oba udało się osiągnąć tylko częściowo. W pierwszym wypadku związane jest to z faktem, iż chociaż jednostki międzygminne przejęły od gmin istotne kompetencje, pozostały one wyłącznie

techniczną nadbudowę dla dominującego poziomu komunalnego, będąc dodatkową platformą, na której gminni liderzy negocjują wspólne projekty. Wskazuje na to bardzo ambiwalentna pozycja prezesów jednostek międzygminnych, którzy nie dysponują legitymacją porównywalną do tej, jaką posiadają pochodzący z wyborów powszechnych merowie gmin członkowskich, przez co ich rola sprowadza się najczęściej do funkcji animatora, a nie przywódcy<sup>91</sup>.

W kwestii zintegrowanego zarządzania na obszarach miejskich i metropolitalnych, przez analogie do poziomu gminnego, można i w tym wypadku mówić, ale na wyższym poziomie, o rozdrobnieniu struktur międzygminnych na miejskich obszarach funkcjonalnych. Kwestia ta była już sygnalizowana w rozdziale III, kiedy wskazano, że w obrębie francuskich obszarów miejskich funkcjonuje średnio osiem jednostek współpracy międzygminnej, co w sposób naturalny istotnie utrudnia lub wręcz uniemożliwia spójne zarządzanie.

Niemniej jednak wiele wskazuje na to, że w istotnym zakresie to właśnie wymienione mankamenty rozwijającej się dynamicznie od 1999 roku we Francji współpracy międzygminnej — w tym jej pragmatyzm, technokratyzacja, dobrowolność i słabość polityczna — przesądziły o jej popularności<sup>92</sup> i ekspansji liczebnej, wprowadzając z czasem znacznie dalej idące przekształcenia w funkcjonowaniu władzy lokalnej, niż się tego spodziewano.

## **Funkcjonowanie oraz praktyka francuskich publicznych jednostek współpracy międzygminnej w następstwie wprowadzenia ustawy Chevènement**

### **Multiplikacja poziomów, wzrost zatrudnienia oraz kosztów**

Funkcjonowanie francuskich jednostek współpracy międzygminnej na przełomie XX i XXI wieku zostało przede wszystkim zdeterminowane przez zapisy ustawy Chevènement, której założenia zostały omówione w rozdziale wcześniejszym. Wskazano wówczas na istotny wpływ ustawy na zwiększenie liczebności jednostek współpracy międzygminnej, które stały się nieodłączną częścią instytucjonalnego pejzażu francuskiego, lokalnego systemu polityczno-administracyjnego. Związane to było z utrzymaniem dotychczasowej pozycji gminy, wprowadzonymi zachętami finansowymi dla jednostek samorządowych decydujących się na integrację, ale także lękiem przed ewentualnym wchłonięciem przez

<sup>91</sup> R. LE SAOUT: *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux*. "Actes de la recherche en sciences sociales" 2001/4, nr 140, s. 77—79.

<sup>92</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 75—76.



większe struktury postrzegane jako rodzaj zagrożenia dla autonomii finansowej i politycznej<sup>93</sup>. Niemniej jednak to, co przesądziło o sukcesie ustawy, a więc przede wszystkim jej kompromisowość i utrzymanie w nienaruszonym kształcie klasycznych jednostek samorządowych, stanowi także podstawowe źródło krytyki jej skutków w zakresie funkcjonowania szczebla lokalnego we Francji.

Chociaż ustawa Chevènement w istotny sposób uprościła i uporządkowała katalog form współpracy międzygminnej, to jednocześnie jej sukces liczebny przy jednoczesnym utrzymaniu dotychczasowych jednostek samorządowych, oznaczał istotny wzrost liczby podmiotów szczebla lokalnego, który oznaczał gwałtowny rozrost administracji<sup>94</sup>.

Przyglądając się temu bliżej dostrzegamy jednak ogromną złożoność. Można odnieść wrażenie, że administracja publiczna zapewnia swoje przetrwanie poprzez nieustanną własną multiplikację. Jest to ciągle narastająca złożoność, dla której trudno znaleźć uzasadnienie, która sprawia, że wszystko wydaje się bardzo mgliste. (EA-17)

W ten sposób ustawa Chevènement przyczyniła się do wzrostu złożoności i skomplikowania francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego. Choć jej zapisy przewidywały transfer kompetencji z poziomu gminnego na międzygminny, proces ten okazał się bardzo trudny do realnego przeprowadzenia, co skutkowało dublowaniem tych samych zadań i kompetencji na obu szczeblach, podnosząc tym samym ogólne koszty funkcjonowania administracji lokalnej. Niekoniecznie towarzyszył temu wzrost efektywności podejmowanych działań.

Ustawa Chevènement spełniła dobrze swoją rolę jeśli chodzi o stworzenie nowych struktur międzygminnych, ale jednocześnie jest ona bardzo kosztowna. Jeśli w miejsce jednego tworzy się dwa poziomy instytucjonalne, generuje się wysokie koszty administracyjne. Gminy nigdy nie dokonywały całkowitego transferu kompetencji, które powinny być przekazane na poziom międzygminny. Niezwykle trudno jest skłonić władze miejskie do oddania określonych kompetencji. Jeśli natomiast dochodziło do transferu, to bardzo często miasto i tak podejmowało w tym zakresie jeszcze własne działania. Reforma miała też bardzo szkodliwe skutki, jeśli chodzi o rozrost liczebny administracji. W ciągu 10 lat liczebność urzędników szczebla terytorialnego wzrosła w sposób gwałtowny z powodu dynamicznego rozwinięcia się struktur międzygminnych. W sposób naturalny wzrosły także wydatki. Przez pewien czas mogliśmy sobie na to pozwolić, kiedy sytuacja finansowa państwa i jednostek terytorialnych była dobra. Jednak obecnie zdajemy sobie sprawę, że brakuje już na to środków. (EP-1)

<sup>93</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles*, s. 39.

<sup>94</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation*, s. 315.

Wnioski, jakie sformułował przytaczany wyżej polityk, pokrywają się w dużym stopniu z zawartością raportu przygotowanego przez francuski Trybunał Obrachunkowy w 2005 roku dla prezydenta Republiki, zatytułowanego „Międzygminność we Francji” (*“L’intercommunalité en France”*)<sup>95</sup>. Mowa jest w nim między innymi o fragmentaryczności transferów finansowych i kompetencyjnych oraz o niskim poziomie współrzędzenia w zakresie kompetencji realizowanych wspólnie przez gminy i jednostki międzygminne. Wszystko to skutkuje brakiem oczekiwanego przyspieszenia gospodarczego, któremu towarzyszy istotny wzrost kosztów administracyjnych związanych także z zachętami finansowymi w postaci chociażby dotacji państwowych oraz ogólnym wzrostem zatrudnienia w administracji. Krytyka dotyczyła wreszcie wzrostu presji fiskalnej, będącej następstwem rozwoju jednostek współpracy międzygminnej.

Jeden z ekspertów partycypujących w badaniach zwrócił w tym kontekście uwagę na postępującą inflację usług publicznych, rozwijanych przez różne podmioty administracji lokalnej. Związane jest to z nakładaniem się na siebie kompetencji, brakiem ich jasnego podziału oraz kosztów związanych z ich realizacją. Istotne znaczenie ma wreszcie logika funkcjonowania administracji, która — rozwijając własne usługi względem mieszkańców — tworzy uzasadnienie własnej egzystencji, nawet jeśli oznacza to wzrost kosztów oraz inflację usług o podobnym charakterze.

Jestem wielkim zwolennikiem systemów możliwie najbardziej zintegrowanych, ponieważ sądzę, że w innej sytuacji występuje marnotrawstwo energii i środków. Nawet jeśli wyznaczy się urzędnika, nie określając dokładnie jego obowiązków, po roku on sam, będąc inteligentnym, uczyni swoją pracę niezbędną twierdząc, że tego stanowiska nie można zlikwidować. Takich urzędników może być tysiące i miliony. To, co dzisiaj mnie szczególnie porusza, to brak ograniczeń w tym zakresie. (EI-4)

Francja jest jednym z nielicznych państw posiadających tak rozbudowaną liczebnie strukturę władzy lokalnej. Choć w innych krajach europejskich udało się przeprowadzić odpowiednie reformy strukturalne, we Francji doszło do jeszcze silniejszej fragmentaryzacji systemu lokalnego i wzrostu jego złożoności. Kolejną specyfiką systemu francuskiego jest jego uniformizacja zarówno horyzontalna, która oznacza, że jednostki tego samego poziomu funkcjonują wszędzie dokładnie tak samo oraz uniformizacja wertykalna, wedle której wszystkie poziomy są podobnie zorganizowane i posiadają takie same organy wykonawcze oraz deliberacyjne. Nakładanie się na siebie ich kompetencji uzasadnia stwierdzenie

---

<sup>95</sup> Raport ten jest dostępny na stornie francuskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poświęconej współpracy międzygminnej, [http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport\\_courcomptes\\_interco\\_2005.pdf](http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport_courcomptes_interco_2005.pdf) [dostęp: 20.09.2012].

„przeinstytucjonalizowania” (fr. *surinstitutionnalisation*) francuskiego lokalnego systemu władzy<sup>96</sup>.

### **Fragmentaryzacja systemu lokalnego w następstwie dominacji logik politycznych**

Multiplikacja poziomów instytucjonalnych, rozrost administracji lokalnej oraz wzrost kosztów jej funkcjonowania, to nie jedyne następstwa rozwoju liczebnego jednostek współpracy międzygminnej po reformie z 1999 roku. Rozpatrując konsekwencje rozwoju jednostek międzygminnych we Francji należy także spojrzeć na ich strukturę terytorialną, która w nielicznych tylko wypadkach odpowiadała intencjom ustawodawcy, którego zamierzeniem było między innymi wyposażenie aglomeracji miejskich rozrastających się poza granice administracyjne miast, w instytucje zarządcze obejmujące swoim zasięgiem funkcjonalny obszar miejski.

Funkcjonuje obecnie we Francji wiele miast w rozumieniu systemu społeczno-przestrzennego, które są wielobiegunowe w wymiarze instytucjonalnym. Nie wiele jest natomiast obszarów miejskich, których większa część znajdowałaby się w obrębie wspólnoty międzygminnej. Mamy raczej do czynienia z systemem sfragmentaryzowanym. Normą jest sytuacja, w której serce aglomeracji stanowi wspólnota miejska lub wspólnota aglomeracji, natomiast wokół mamy do czynienia z wielością wspólnot gminnych. [...] Wytworzyła się więc siatka wspólnot, które choć powstały, nie rozwiązują problemu, bowiem nie przybliżają nas do *big government*, za którym opowiadają się niektórzy specjaliści. (EA-8)

Rozdrobnienie jednostek współpracy międzygminnej na obszarach aglomeracji miejskich było konsekwencją swobody, jaką pozostawiono decydentom lokalnym w zakresie wyboru formy prawnej oraz zasięgu terytorialnego jednostek międzygminnych. Choć takie rozwiązanie przesądziło o sukcesie ilościowym ustawy Chevènement, to wydaje się, że jej błędem było zbyt idealistyczne założenie co do motywów, jakimi będą się kierować lokalni decydenci tworzący struktury współpracy międzygminnej. Zgodnie ze spostrzeżeniem jednego z ekspertów, ustawodawca liczył, że aktorzy lokalni będą rozumowali w kategoriach dobra wspólnego, budując struktury terytorialnie, optymalne z punktu widzenia efektywności w zarządzaniu oraz finansowaniu obszarów miejskich. Tymczasem górę wzięły interesy o charakterze politycznym, reprezentowane przez samorządowych notabli broniących swoich stref wpływów oraz autonomii politycznej i finansowej<sup>97</sup>. W ten sposób „zaczęto tworzyć wspólnoty gminne przeznaczone

<sup>96</sup> A. MABILEAU: *Le système local en France*, s. 50—51.

<sup>97</sup> Zob. także: P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 60—61.

głównie dla przestrzeni wiejskiej, jako narzędzie do obrony przed wchłonięciem do większych ośrodków miejskich, wedle logiki: „ktoś chce nam odebrać nasze lokalne podatki — nie możemy na to pozwolić”. W ten sposób, na przykład wokół Wspólnoty Aglomeracji Saint-Étienne, powstały wspólnoty gminne grupujące bogate gminy broniące swojej niezależności” (EI-9). Na terytorium aglomeracji miasta Saint-Étienne działają obecnie cztery jednostki międzygminne, których struktura nie odpowiada miejskiej przestrzeni funkcjonalnej aglomeracji, gdyż w większym stopniu odzwierciedlają one określone uwarunkowania polityczne i historyczne. „Układ ten ma tendencję do generowania istotnych skutków ubocznych, do których możemy zaliczyć między innymi powstawanie na obszarach miejskich kilku jednostek międzygminnych, w postaci jednostki wokół miasta centralnego oraz mniejszych jednostek powstających na obrzeżach o charakterze obronnym, które Philippe Estèbe nazwał «międzygminnością bogatych»” (EA-3).

Dobłą ilustracją dla powyższych stwierdzeń jest przypadek gminy Andrézieux-Bouthéon, znajdującej się w zasięgu terytorialnym aglomeracji miasta Saint-Étienne, gminy stosunkowo zasobnej finansowo w związku z lokalizacją na jej obszarze ponadprzeciętnej liczby przedsiębiorstw. Chociaż gmina zawdzięcza do pewnego stopnia swój rozwój infrastrukturze aglomeracji, z której korzystają jej mieszkańcy oraz zlokalizowane w niej podmioty gospodarcze, przez wiele lat sprzeciwiała się ona przystąpieniu do Wspólnoty Aglomeracji Saint-Étienne Métropole. Chcąc zachować możliwie największą kontrolę nad swoimi zasobami finansowymi i uniknąć wchłonięcia przez znacznie większe od siebie miasto Saint-Étienne, Andrézieux-Bouthéon przystąpiło do wspólnoty gmin Pays de Saint-Galmier. Postawiło to wspólnotę aglomeracji miasta Saint-Étienne w trudnej sytuacji, bowiem w związku ze zjawiskiem peryurbanizacji, ludność tego miasta zaczęła intensywnie osiedlać się w gminach przyległych, pracując niejednokrotnie na obszarze wspólnoty aglomeracji. Spowodowało to spadek przychodów fiskalnych Wspólnoty Aglomeracji Saint-Étienne Métropole, mimo utrzymujących się kosztów utrzymania infrastruktury, z której korzystają wszyscy mieszkańcy funkcjonalnego obszaru aglomeracji (EA-11). Nie powinno w związku z tym dziwić zdanie jednego z ekspertów biorących udział w badaniach, reprezentującego kadrę zarządzającą jednostki międzygminnej, krytykującego swobodę, jaką pozostawiło państwo lokalnym decydentom w zakresie tworzenia struktur międzygminnych.

Moim zdaniem, to do państwa powinno należeć zadanie odpowiedniego, arbitralnego wyznaczania granic metropolii. Aktualnie państwo występuje raczej w roli „notariusza”. Notariusz potwierdza np. zawarcie aktu małżeńskiego, ale nie ma kompetencji, aby oceniać ten akt. Państwo nie zajmuje stanowiska w zakresie szans i potencjału poszczególnych form współpracy międzygminnej. (EI-7)

Dopiero po ponad piętnastu latach w następstwie reformy terytorialnej z końca 2010 roku, o której będzie mowa w kolejnym rozdziale, która dała większe możliwości prefektom w zakresie oddziaływania na strukturę terytorialną jednostek międzygminnych, gmina Andrézieux-Bouthéon przystąpiła z dniem 1 stycznia 2013 roku do Wspólnoty Aglomeracji miasta Saint-Étienne. Nie udało się jednak doprowadzić do fuzji obu struktur międzygminnych w całości.

Powszechnie występująca nieadekwatność terytorium instytucjonalnego w postaci jednostek współpracy międzygminnej w stosunku do terytorium funkcjonalnego aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych, w istotny sposób osłabia możliwości efektywnego zarządzania tego rodzaju obszarami. Okazuje się bowiem, że poza zasięgiem oddziaływania władz aglomeracji i obszarów metropolitalnych, znajdują się kluczowe dla ich rozwoju problemy, jak chociażby przywoływane już zjawisko peryurbanizacji. Dodatkowo powstawanie niektórych wspólnot międzygminnych wyłącznie w oparciu o defensywną strategię polityczną, przesądza o ich fasadowym charakterze, a także niskiej jakości lub braku projektów rozwoju terytorialnego wspólnoty.

Powyższe stwierdzenia znajdują swoje potwierdzenie w kolejnych raportach mających na celu ocenę stanu i funkcjonowania struktur międzygminnych od czasu przyjęcia ustawy Chevènement. Do takich dokumentów zaliczany jest raport Philippe'a Dalliera, senatora i jednocześnie mera jednej z dużych podparyskich gmin, Pavillons-sous-Bois, opublikowany 8 kwietnia 2008 roku<sup>98</sup>. Podsumowując zawartość raportu, jeden z ekspertów stwierdził, że „choć w Francji powstało wiele wspólnot aglomeracji, to gdyby przyjrzeć się zawartości współpracy, jaka wewnątrz tych struktur jest rozwijana, to w zasadzie nie ma tam nic. Struktury te raczej są nastawione na pozyskiwanie dotacji państwowych (DGF — *Dotation générale de fonctionnement*), niż na rozwijanie prawdziwych polityk publicznych, szczególnie w zakresie wyzwań metropolitalnych, czy tzw. projektów aglomeracji [...]. Raport ten odbił się bardzo szerokim echem” (EA-7). Podstawowym wnioskiem z przytaczanego raportu jest stwierdzenie, iż poza sukcesem ilościowym, reforma z 1999 roku spowodowała ogromne rozdrobnienie słabych jakościowo struktur międzygminnych, a w konsekwencji stary nieporządek zastąpiony został nowym<sup>99</sup>.

Kolejnym dokumentem, na który także warto zwrócić uwagę, był wcześniej-szy, bo opublikowany w 2006 roku, raport stanowiący ewaluację tzw. „umów aglomeracyjnych”, jakie na mocy ustawy Chevènement i kolejnych aktów prawnych, w tym ustawy Voynet z 1999 roku, miały być podpisywane między państwem a strukturami międzygminnymi. Warunkiem podpisania umowy było wypracowanie przez wspólnoty międzygminne „projektu aglomeracyjnego”, który

<sup>98</sup> Raport ten zatytułowany „Le Grand Paris: un vrai projet pour un enjeu capital” dostępny jest na stronie internetowej francuskiego Senatu, <http://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-262-notice.html> [dostęp: 4.10.2012].

<sup>99</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles...*, s. 40.

— powstając przy głosie doradczym rad ds. rozwoju (*conseil de développement*) działających przy aglomeracjach — miał na celu wyznaczenie strategicznych kierunków i projektów, które stałyby się polem współpracy państwa i jednostek międzygminnych w ramach „umów aglomeracyjnych”. Raport, o którym mowa, zatytułowany „Evaluation des contrats d’agglomération” („Ewaluacja umów aglomeracyjnych”), zwany po prostu raportem ACADIE od nazwy grupy refleksyjnej, która go wypracowała, generalnie nie posiada wydźwięku jednoznacznie negatywnego<sup>100</sup>. Wskazuje on na pozytywne następstwa powstania rad ds. rozwoju przy aglomeracjach oraz skutki tworzenia projektów aglomeracyjnych, które zmobilizowały lokalnych aktorów do wspólnej refleksji i współpracy w procesie politycznego zarządzania obszarami miejskimi. Autorzy raportu położyli zatem większy nacisk na sam proces niż na jego skutki, bowiem na poziomie zawartości merytorycznej projektów, efekty działania tego systemu okazały się bardzo ograniczone.

### **Dominacja porządku gminnego oraz fenomen międzygminności**

Rozpatrując funkcjonowanie jednostek międzygminnych, których liczba gwałtownie wzrosła po przyjęciu ustawy Chevènement, należy podkreślić, że pozostały one przestrzenią, w której swoją dominację rozwinęli radni i merowie reprezentujący poziom gminny. W żadnym wypadku nie mamy do czynienia z jednostkami, które byłyby w stanie cokolwiek narzucać gminom, są to bowiem jednostki międzygminne a nie ponadgminne, których powstanie byłoby krokiem w stronę zakwestionowania pozycji gminy. Na takie rozwiązanie ustawodawca się nie zdecydował, utrzymując zresztą specyficzny status jednostek międzygminnych będących jednostkami publicznymi współpracy międzygminnej (EPCI), a nie pełnoprawnymi wspólnotami samorządowymi.

Wspólnoty międzygminne stały się dodatkową przestrzenią działania dla merów i gmin, a nie strukturami będącymi w stanie cokolwiek narzucić. Jest to scena, na której gromadzą się gminy, aby negocjować i dyskutować. [...] Nie podejmuje się decyzji wbrew woli merów, a wspólnoty nie mają charakteru ponadgminnego, co związane jest z faktem, że radni międzygminni nie są wybierani w wyborach powszechnych, a legitymacja demokratyczna jest apanażem merów. (EA-8)

Ustawodawca był najwyraźniej świadomy, że zdynamizowanie współpracy samorządowej na obszarach aglomeracji jako substytut fuzji gmin, może się

---

<sup>100</sup> Raport „Evaluation des contrats d’agglomération” dostępny jest na stronie: [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/9032/127434/file/Diact\\_Evaluation\\_contrats\\_agglo\\_04\\_06.pdf](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/9032/127434/file/Diact_Evaluation_contrats_agglo_04_06.pdf) [dostęp: 4.10.2012].



dokonać wyłącznie w oparciu o dominujących na tym poziomie radnych i merów, obecnych także w strukturach władzy państwowej. Zdecydowano się więc na przyjęcie rozwiązań, które zainteresowałyby lokalnych decydentów z punktu widzenia możliwości przeniesienia ich dominacji i stref wpływów na kolejny poziom, tj. poziom jednostek międzygminnych, które dotąd postrzegane były przede wszystkim jako struktury zarządzania czysto technicznego<sup>101</sup>. Można było zakładać, że merowie i radni-notable chętniej zaakceptują przenoszenie kompetencji gminnych na poziom struktur międzykomunalnych, w momencie kiedy te będą się znajdowały pod ich całkowitą kontrolą. Po pewnym czasie ciężar decyzyjny i polityczny w wyniku dalszych transferów kompetencyjnych, w sposób naturalny mogłyby zostać przeniesiony z gminy na wspólnoty aglomeracji i wspólnoty miejskie, które mogłyby stać się wówczas jednostkami samorządowymi sensu stricto. Proces ten okazał się jednak znacznie trudniejszy niż się spodziewano i do końca pierwszej dekady XXI wieku nic w tym zakresie nie uległo zmianie.

Istnieją dwa zasadnicze elementy różnicujące jednostki samorządowe i struktury międzygminne, na które zwrócił uwagę jeden z ekspertów społecznych specjalizujący się w zagadnieniach prawnych. Po pierwsze jest to kwestia wyborów bezpośrednich do ciał przedstawicielskich, które nie występują w przypadku struktur międzygminnych, bowiem radni międzygminni są wyłącznie delegatami gmin. Drugą istotną różnicą jest to, że jednostka samorządu terytorialnego realizuje kompetencje powierzone jej ustawą, dysponując jednocześnie generalną klauzulą kompetencyjną pozwalającą jej na interwencje także w innych przypadkach podyktowanych interesem wspólnoty samorządowej. Tymczasem struktury międzygminne nie posiadają zgeneralizowanej kompetencji i realizują wyłącznie zadania określone w ustawie, których transferu dokonują gminy (EA-9).

Wszelkie próby uczynienia ze struktur międzygminnych regularnych jednostek samorządowych, kończyły się jednak blokadą ze strony merów i radnych gminnych. Zjawisko to zostało dobrze opisane w literaturze przedmiotu w pozycjach poprzedzających jeszcze przyjęcie ustawy Chevènement. Można się w tym wypadku odwołać do książki *Le sacre de notables. La France en décentralisation* (1985)<sup>102</sup>, której autor Jacques Rodin jest postacią fikcyjną, a nazwisko Rodin nawiązuje do rzeczownika *Jacobin* („Jakobin”), gdyż faktycznymi autorami była grupa funkcjonariuszy państwowych opisujących system dominacji, rozwinięty przez lokalnych radnych-merów. Innymi klasycznymi pozycjami są: artykuł „La république des fiefs” (1992)<sup>103</sup> autorstwa Yves’a Mény’ego czy „Lutte d’institutions” (1997)<sup>104</sup> Daniela Gaxi’ego. Ten ostatni ukazuje, w jaki sposób lokalni depu-

<sup>101</sup> D. GUÉRANGER: *L'intercommunalité, créature de l'état*, s. 606–611.

<sup>102</sup> J. RONDIN: *Le sacre des notables*. Paris: Fayard, 1985.

<sup>103</sup> Y. MÉNY: *La République des fiefs*. La décentralisation „Pouvoirs” 1992, nr 60, s. 17–24.

<sup>104</sup> *Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Red. D. GAXIE. Paris: L'Harmattan, 1997.

wani wykorzystują struktury międzygminne, aby ze sobą rywalizować poprzez budowanie porozumień na obszarach swoich wpływów występując przeciwko innym wielkim lokalnym deputedowanym (*grands élus locaux*). Dynamiczny rozwój współpracy międzygminnej oraz nowe i wzmocnione jej formy przewidziane w ustawie Chevènement nie spowodowały zasadniczej zmiany logiki funkcjonowania francuskiego systemu władzy lokalnej, której podstawową zasadą pozostała centralna pozycja gminy i jej reprezentantów politycznych, bez udziału których nie są podejmowane żadne istotne decyzje. Ilustruje to przytoczona wypowiedź jednego z ekspertów rozczarowanego brakiem istotnych zmian w tym zakresie. „Kiedy widzi się rzeczywistość i praktykę, widać dobrze, że system posiada pozory zmian a ostatecznie, kiedy w grę wchodzi decyzje dotyczące podziału zasobów, co jest kwestią zasadniczą, wszystko pozostaje jak wcześniej, nic się tak naprawdę nie zmienia” (EA-10).

Nakreślony tu obraz funkcjonowania struktur współpracy międzygminnej wskazuje na ich deformację kompetencyjną (niepełność i połowiczność transferów) oraz terytorialną (fragmentacja instytucjonalna obszarów zurbanizowanych) będącą następstwem ich podporządkowania interesom gminnym. Mimo to struktury te rozwijały swoje kompetencje a ich znaczenie stopniowo wzrastało w oczach decydentów oraz mieszkańców, jako rezultat realizowanych projektów miejskich, możliwych dzięki wprowadzaniu przez struktury międzygminne własnego opodatkowania<sup>105</sup>. Jednostki międzygminne stały się więc z czasem czymś więcej niż tylko strukturami technicznymi, co przejawia się w swoistym „fenomenie międzygminności” (*intercommunalité*), który zaczął w jakimś stopniu żyć własnym życiem, opuszczając stopniowo granice, jakie wyznaczyli dla niego gminni notables. Jeden z respondentów opisuje to ciekawe zjawisko w sposób następujący.

Pojęcie międzygminności samo w sobie jest dosyć niezwykle [międzygminność — *intercommunalité*], gdyż nie figuruje ono w regulacjach prawnych. Jest to pojęcie, które zrodziła praktyka [...] i jest przez to bardzo ciekawe, gdyż oznacza wyłanianie się nowego bytu, struktury relatywnie stabilnej, która opiera się na powiązaniach o trwałym charakterze między stowarzyszonymi gminami. Pojęcie to wpisuje się w obraz instytucji, która wykracza znacząco poza klasyczny związek komunalny. (EA-19)

Stopniowo jednostki współpracy międzygminnej stają się kluczowymi podmiotami kształtującymi przestrzeń największych francuskich aglomeracji miejskich, mając do dyspozycji pokaźne środki i wyspecjalizowany personel. Mając powyższe na uwadze, zdaniem części ekspertów w największych wspólnotach miejskich zaczęła się wykształcać specyficzna tożsamość jej mieszkańców, bę-

<sup>105</sup> R. LE SAOUT: *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé*. „Revue française de science politique” 2000, Vol. 50, nr 3, s. 439—440.

dająca następstwem wydarzeń kulturalnych oraz projektów realizowanych od lat przez „władze aglomeracji”. Narasta w ten sposób dysproporcja między szerokimi kompetencjami jednostek międzygminnych, które w znacznym stopniu determinują przestrzeń metropolii a ich niedojrzałością polityczną<sup>106</sup>, która rodzi deficyt demokratyczny.

Brakuje zatem nowej zbiorowości politycznej na tym poziomie [międzygminności], a to wiąże się z problemem świadomości mieszkańców aglomeracji, co stanowi prawdziwe wyzwanie. W grę wchodzi jej odbudowa albo rekonstrukcja, ale na innym poziomie świadomości obywatelskiej, świadomości przynależności do wspólnoty na poziomie metropolii. Mamy obecnie do czynienia z rozejściem się struktur instytucjonalnych i poczucia przynależności obywatelskiej. (EA-19)

Rozbieżność między realnym wpływem wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji na funkcjonowanie obszarów miejskich, a ich relatywną słabością w wymiarze politycznym, staje się zatem faktem. Kluczowym problemem okazuje się to, że struktury realizujące najpoważniejsze miejskie inwestycje, zmieniające oblicza francuskich miast, finansowane ze środków pochodzących z pobieranych od obywateli podatków, znajdują się poza ich demokratyczną kontrolą.

Wszystko, co widać za oknem, zostało wybudowane przez Grand Lyon [Wspólnotę Miejską Wielkiego Lyonu], który dysponuje ogromnym budżetem i personelem sięgającym 4,5 tys. urzędników. Jest to więc poziom zyskujący na znaczeniu. Powoduje to jednak poważne problemy wewnętrzne, gdyż takie struktury jak Wielki Lyon, pobierają podatki, ale pozostają poza zasięgiem wyborów powszechnych, zaś w ich funkcjonowaniu brakuje klasycznej deliberacji demokratycznej, gdyż wszystko opiera się na konsensusie. (EA-8)

Mogłoby się z pozoru wydawać, że tak wysoki poziom konsensualności funkcjonowania struktur międzygminnych jest czymś jednoznacznie pozytywnym. Pozwala bowiem na sprawne funkcjonowanie poziomu lokalnego, co świadczyć może o wysokiej kulturze politycznej lokalnych przedstawicieli władzy. Należy jednak zdać sobie sprawę, że owa konsensualność, tj. oparcie większości procesów decyzyjnych na uzgodnieniach i wynegocjowanych porozumieniach — uwzględniających interesy wszystkich zainteresowanych — wynika z poszanowania suwerenności każdej z gmin, wykluczenia konfrontacji oraz braku wykształcenia się w obrębie struktur międzygminnych systemu władzy politycznej rozumianej jako możliwość dokonywania rozstrzygnięć pośród konkurencyjnych interesów oraz ich egzekwowania<sup>107</sup>. Obnaża to słabość struktur międzygminnych wynikającą

<sup>106</sup> R. LE SAOUT: *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique*, s. 74.

<sup>107</sup> P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 61—62.

z braku legitymacji demokratycznej członków jej władz, którzy nie dysponują uprawnieniami do narzucania swoich decyzji władzom gminnym. Brak występowania władzy politycznej *sensu stricto* w obrębie struktur międzygminnych, która oznacza rywalizację w zakresie alokacji zasobów rządzącej większości oraz krytycznej i kontrolującej ją opozycji, obniża poziom racjonalności podejmowanych decyzji oraz ogranicza ich transparentność względem obywateli.

Krytyka, kwestionowanie czy wręcz odrzucanie propozycji większości ma istotną funkcję, bowiem zwraca uwagę obywateli i zmusza większość do racjonalizowania jej decyzji. Tymczasem mamy do czynienia z poważnym deficytem demokratycznym, demediatyzacją i odpublicznieniem procesów decyzyjnych. Rywalizacja polityczna, czy kłótnie nie należą może do przyjemności, ale mają tę istotną funkcję, że zmuszają rządzącą większość do ujawniania motywów jej wyborów i decyzji. (EA-8)

Struktury międzygminne stanowią zatem przestrzeń pozbawioną władzy (*government*)<sup>108</sup>, gdzie unika się konfrontacji, a wybór realizowanych projektów jest następstwem uzgodnień merów gmin członkowskich, który w gruncie rzeczy oznacza mechanizm zbliżony do „handlu decyzjami” w myśl zasady „ja poprzę twój projekt, jeśli ty w zamian poprzesz mój”<sup>109</sup>. Tego rodzaju metoda podejmowania decyzji właściwa jest dla „przywództwa transakcyjnego”, które należy odróżnić od „przywództwa transformacyjnego”. W pierwszym przypadku relacje między aktorami, których celem jest osiągnięcie konsensu, opierają się na negocjacjach i porozumieniach, a towarzyszy im wykształcanie się swoistej „strefy cienia” dostępnej tylko dla uczestników tej specyficznej gry. W przywództwie transakcyjnym obserwuje się także zjawisko „neutralizacji” określonych kwestii czy zagadnień problemowych, które dla bezpieczeństwa nie są podejmowane w sytuacji, kiedy osiągnięcie konsensu wydaje się niemożliwe. W sposób naturalny hamuje to dynamikę rozwojową oraz ogranicza podstawową funkcję struktur zarządczych, jaką jest rozwiązywanie problemów. Przywództwo transformacyjne natomiast zdecydowanie bardziej sprzyja wdrażaniu innowacyjnych czy wręcz eksperymentalnych projektów<sup>110</sup>. Przywództwo transakcyjne właściwe jest dla władzy, którą można określić jako niepełną, lub — jak twierdził Rémy Le Saout — „władzą nieukończoną”, bowiem struktury międzygminne nie zdołały jak dotąd wytworzyć własnego i autonomicznego rynku politycznego, lecz wzmocniły

<sup>108</sup> Ch. LEFÈVRE: *Gouverner les métropoles...*, s. 2, s. 106.

<sup>109</sup> Proces ten opisuje André DELPONT, podając konkretne przykłady wybranych w ten sposób projektów do realizacji w obrębie Wspólnoty Miejskiej Bordeaux (CUB): A. DELPONT: *La gouvernance métropolitaine à travers le cas de Bordeaux*. W: Red. R. PYKA: *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français — conclusions pour la Pologne*. RSS MSNP UŚ 2011, s. 92—94.

<sup>110</sup> F. BARAIZE, E. NÉGRIER: *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan, 2001.

inne, szczególnie ten właściwy dla szczebla komunalnego<sup>111</sup>. Sytuacja ta związana jest oczywiście z pośrednimi wyborami władz struktur międzygminnych, które stanowią zatem wyłącznie platformy do budowania konsensualnej współpracy wokół wspólnych projektów na zasadzie *win-win*. Nie oznacza to braku sterowności struktur międzygminnych, lecz podporządkowanie ich specyficznemu reżimowi współrzędzenia (*governance*). Sytuacja ta nie powinna dziwić, bowiem radni gminni, delegowani do zgromadzeń międzygminnych, nie są zawieszeni w próżni, lecz działają zgodnie z zasadami reprezentacji demokratycznej, odpowiadając przed swoimi wyborcami na poziomie gminy, których interesów będą bronili w pierwszej kolejności<sup>112</sup>. Sytuacja ta uległaby zapewne zmianie z chwilą wprowadzenia wyborów bezpośrednich w strukturach międzygminnych, co przekształciłoby te jednostki w struktury ponadgminne i całkowicie zmieniłoby architekturę systemu władzy lokalnej we Francji.

### Zamiast wniosków Od międzygminności do międzyterytorialności W poszukiwaniu właściwego poziomu

Współpraca międzygminna w formie, jaka rozwinęła się we Francji może być traktowana jako rodzaj funkcjonalnej reakcji systemu społeczno-politycznego na zachodzące zmiany w jego otoczeniu związane z wielokrotnie definiowanymi już w tym opracowaniu czynnikami odnoszącymi się do globalizacji oraz zmianami w systemie gospodarczym. Forma tej reakcji w postaci jednostek współpracy międzygminnej stanowi dodatkowo specyficzny produkt historyczności francuskiego społeczeństwa, które we właściwy sobie sposób antycypuje zmiany zachodzące w skali globalnej. Można by zatem stwierdzić, że pojawienie się jednostek współpracy międzygminnej jest następstwem zjawiska metropolizacji jako jednego z przejawów oddziaływania globalizacji w przestrzeni miejskiej oraz globalnych procesów urbanizacyjnych. Zakres relacji między fenomenem międzygminności (*intercommunalité*) a metropolizacją wymaga weryfikacji i zależy od szerokości przyjętego zakresu znaczeniowego samego pojęcia metropolizacji. Odwołując się do rozważań zawartych w rozdziale III, metropolizację można zdefiniować w sposób wąski, rezerwując to pojęcie wyłącznie dla zjawisk dokonujących się w przestrzeni największych aglomeracji miejskich. Można ją jednak traktować także jako rodzaj lokalnego awatara globalizacji, a więc powszechnie występujący czynnik zmieniający relacje w przestrzeni, zacierający granice między obszarem wiejskim i miejskim, włączający poszczególne terytoria w ponadlokalną sieć relacji. Rozpatrywanie relacji między fenomenem francuskiej międzygminności

<sup>111</sup> R. LE SAOUT: *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé...*, s. 459–460.

<sup>112</sup> P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 69–71.

a metropolizacją ma przede wszystkim sens, gdy zastosuje się jej szersze znaczenie.

Właściwie sformułowane pytanie dotyczyłoby zatem tego, na ile rozwijające się w przestrzeni francuskich aglomeracji publiczne jednostki współpracy międzygminnej (EPCI) stanowią efektywne narzędzie towarzyszące procesom metropolizacji, zmierzające do ich modelowania oraz eliminowania ich niepożądanych skutków ubocznych. Odpowiedź nie jest jednoznaczna, co znalazło potwierdzenie w wypowiedziach ekspertów społecznych biorących udział w badaniach. Niektórzy spośród nich faktycznie łączyli metropolizację z rozwijającą się współpracą międzygminną, widząc w tej ostatniej narzędzie oddziaływania na przestrzeń aglomeracji.

Współpraca międzygminna jest swoistą odpowiedzią na proces metropolizacji, na pojawienie się nowych problemów, którym musimy stawić czoła, związanych z poszerzaniem się przestrzeni miejskiej i relacjami współzależności. Metropolizacja jest skutkiem wyłaniania się społeczeństw zurbanizowanych. Proces metropolizacji wymusił niejako rozwój współpracy międzygminnej. (EA-15)

W zdecydowanej większości eksperci wypowiadali się jednak sceptycznie na temat przystawalności struktur międzygminnych do procesów metropolizacji. Te ostatnie występują w sposób spontaniczny, jako następstwo praktyk podejmowanych przez podmioty indywidualne i zbiorowe, a także jako skutek działań i strategii podmiotów gospodarczych, do których nieustannie próbuje się dostosować polityki publiczne rozwijane na różnych poziomach instytucjonalnych, w tym na poziomie struktur międzygminnych. Zasadniczym problemem na jaki wskazywano, była fragmentaryzacja struktur międzygminnych na obszarach zurbanizowanych, a w następstwie tego brak ich adekwatności terytorialnej w stosunku do obszaru oddziaływania procesów metropolizacji.

Nie ma koniecznego związku logicznego między metropolizacją a strukturami współpracy międzygminnej. Nie zawsze aktorzy procesów metropolizacji i ich terytorialność, odpowiadają strukturom i przestrzeniom instytucjonalnym. (EA-6)

Mimo różnicy zdań eksperci byli zgodni co do tego, że funkcjonujące instytucje coraz gorzej radzą sobie z zachodzącymi na obszarach metropolitalnych procesami, gdyż „proces instytucjonalizacji jest zawsze spóźniony względem praktyk i zmieniających się zachowań” (EA-15).

Zasięg dzisiejszej współpracy międzygminnej, to nie zasięg metropolii, ani obszaru zurbanizowanego, a co najwyżej poziom zarządzania obszarem miasta. W następstwie tej nieadekwatności między terytorium funkcjonalnym a politycznym, INSEE wprowadziło pojęcie obszaru miejskiego (*aire urbaine*) i na



tej podstawie zaczęto generować nowy dokument planistyczny w postaci tzw. SCOT'u [*schéma de cohérence territoriale*]. (ES-7)

Z przytoczonych wyżej wypowiedzi wynika, że ciągle poszerzanie się zasięgu terytorialnego przestrzeni zurbanizowanej oraz czynniki polityczne towarzyszące powstawaniu jednostek międzygminnych, spowodowały niespójność terytorium funkcjonalnego, wyznaczanego przez metropolizację w stosunku do terytorium instytucjonalnego obejmującego najczęściej wyłącznie centralną część aglomeracji.

Pojawia się w związku tym pytanie o dalszą strategię rozwoju największych aglomeracji, która — przynajmniej w założeniu — powinna być konstruowana w oparciu o terytorium najbardziej zbliżone do obszaru oddziaływania procesów metropolizacji. Jednym z możliwych rozwiązań jest dążenie do poszerzania zasięgu terytorialnego funkcjonujących wspólnot miejskich oraz wspólnot aglomeracji o sąsiadujące z nimi gminy oraz mniejsze jednostki międzygminne leżące w granicach obszaru metropolitalnego. Jest to jednak istotne wyzwanie polityczne, które w wielu wypadkach wymagałoby zastosowania formalnego przymusu wobec gmin, które w sposób zamierzony bronią się przed integracją z dominującą na danym obszarze jednostką międzygminną. Pewne nieśmiało narzędzia proponuje w tym zakresie reforma terytorialna przeprowadzona we Francji w roku 2010, której będzie poświęcony kolejny rozdział. W dotychczasowych uwarunkowaniach prawnych, podtrzymujących supremację gminy na poziomie lokalnym, trudno oczekiwać masowej konsolidacji struktur międzygminnych w obrębie francuskich aglomeracji miejskich. Funkcjonujące na obszarze aglomeracji różnej wielkości jednostki międzygminne, stanowią odzwierciedlenie istniejących podziałów politycznych i stref wpływów lokalnych „notabli”, którzy nie są najczęściej zainteresowani zmianami w tym układzie. Przykłady konkretnych francuskich obszarów metropolitalnych stanowią tego najlepszy dowód.

Funkcjonujące w swoich obecnych granicach jednostki międzygminne nie stanowią odpowiedzi na problem regionów metropolitalnych. Struktura i zasięg jednostek współpracy międzygminnej nie obejmują swoim zasięgiem procesów metropolizacji, które oddziałują znacznie szerzej, czego najlepszym przykładem jest Wspólnota Miejska Wielkiego Lyonu (*Grand Lyon*). (ES-1)

Pewnym paradoksem Wspólnoty Miejskiej Wielkiego Lyonu jest to, że lotnisko obsługujące całą aglomerację, znajduje się w gminie sąsiadującej z Lyonem, ale niebędącej częścią Wspólnoty Miejskiej Wielkiego Lyonu, lecz należącej do odrębnej wspólnoty gmin o nastawieniu defensywnym<sup>113</sup>.

---

<sup>113</sup> Poglębiającą analizę fragmentaryzacji struktur międzygminnych na obszarze metropolitalnym Lyonu, ze wskazaniem na dominujące znaczenie rywalizacji politycznej w ich kształtowaniu się przeprowadził: P. BOINO: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique...*, s. 57—59.

Od czasu przyjęcia ustawy Chevènement, chociaż współpraca międzygminna rozwinęła się masowo, to wiele jej podmiotów powstało jako kontrreakcja wobec konsolidacji dużych aglomeracji. Są to najczęściej niewielkich rozmiarów wspólnoty gmin, które powstały między innymi wokół Lyonu, po to, aby uniknąć wchłonięcia przez *Grand Lyon*. W tym kontekście prowadzone są właśnie rozmowy z wspólnotą gmin obejmującą lotnisko, aby przekonać ich do przyłączenia się do jednej ze wspólnot aglomeracji [...]. (ES-4)

W przypadku Bordeaux ograniczenie terytorialne wspólnoty miejskiej (*Communauté Urbaine de Bordeaux* — CUB) stanowi także istotne wyzwanie. Wspólnota ta obejmuje na chwilę obecną dwadzieścia siedem gmin zamieszkałych łącznie przez około 700 tys. mieszkańców, podczas gdy — zdaniem jednego z ekspertów — (EI-4) zasięg funkcjonującego obszaru miejskiego sugerowałby poszerzenie tej struktury o przynajmniej dziesięć kolejnych gmin.

Świadomość barier politycznych utrudniających pokonanie fragmentaryzacji struktur międzygminnych na obszarach aglomeracji powoduje, że coraz częściej decydenci odpowiedzialni za rozwój największych wspólnot miejskich oraz wspólnot aglomeracji rezygnują z dalszego podejmowania prób poszerzania zasięgu instytucjonalnego tych struktur. Nie chodzi w tym wypadku wyłącznie o znaczenie barier politycznych, ale także o świadomość zmiennej geometrii procesów metropolizacji, która powoduje, że dążenie do objęcia terytorium funkcjonalnego obszarem instytucjonalnym jest z góry skazane na porażkę. Dodatkowo, w związku z nieustannie poszerzającym się obszarem oddziaływania metropolizacji, stworzenie adekwatnego terytorialnie podmiotu instytucjonalnego może się okazać nieracjonalne z powodów ekonomicznych, biorąc pod uwagę koszty rozwijania i utrzymania na jego obszarze infrastruktury metropolitalnej, ale także z powodu ograniczeń w zakresie możliwości efektywnego zarządzania tak rozległym obszarem i kosztów administracyjnych z tym związanych.

Dlatego też poszukuje się nowych rozwiązań, które pozwoliłyby koordynować działania jednostek samorządowych i wspólnot międzygminnych na obszarze oddziaływania procesów metropolizacji, bez konieczności jednoczesnego poszerzania zasięgu instytucjonalnego funkcjonujących już podmiotów. Jednym z możliwych do obrania kierunków, który nabiera we Francji istotnego znaczenia, jest tzw. *interterritorialité* (międzyterytorialność), która obejmuje swoim zakresem także to, co określa się we Francji jako *inter-intercommunalité* (między-międzygminność). W przypadku obu brzmiących obco pojęć chodzi o współpracę jednostek będących efektem współpracy na niższym poziomie. W praktyce może to oznaczać różnego rodzaju mniej lub bardziej sformalizowane odmiany współpracy wspólnot międzygminnych oraz jednostek samorządowych, których zadaniem jest koordynowanie działań na podstawie wspólnej refleksji nad rozwojem terytorialnym.

Pojęcie „międzyterytorialności”, które zdefiniowano już w rozdziale I, wywodzi się od pierwotnego wobec niego pojęcia „terytorialności” (*territorialité*), które stanowi efekt krytyki i próbę przekroczenia pojęcia „terytorium”, które odegrało kluczową rolę w kształtowaniu się państwa i polityki. Terytorium wyznaczone przez granice umożliwiło ich instytucjonalizację, przez co stało się pewną zasadą naczelną, przedstawieniem rzeczywistości, wartością podzielaną lub kontestowaną, ale każdorazowo pozwalającą na porządkowanie i kontrolowanie ruchu wewnątrz i na zewnątrz. Tymczasem współcześnie wszystko znajduje się w ruchu, a nasza mobilność powoduje, że nieustannie wytwarzamy nowe przestrzenie i nowe miejsca przekraczając dotychczasowe terytoria, które stają się „geograficzną fikcją”. Terytorium ustępuje w związku z tym miejsca „przestrzeni mobilnej”, którą można także określić mianem terytorialności, odzwierciedlającej efemeryczność i niedokończoność terytorium w rozumieniu klasycznym, co najlepiej uwidacznia się we współczesnym mieście<sup>114</sup>. Mobilność, jak stwierdza Jacques Lèvy, jest „pofalowana”, a „granicą jest tylko horyzont, który jest granicą bez linii brzegowej”. Dążenie do ogarnięcia mobilnej przestrzeni procesów metropolizacji za pomocą zinstytucjonalizowanego terytorium niesie współcześnie poważne ograniczenia, które powodują poszukiwanie rozwiązań bardziej elastycznych odnoszących się do idei terytorialności. Rezygnacja z budowy zformalizowanych instytucji publicznych pozwala zrezygnować ze sztywnych granic, prerogatyw i definitywnego wyznaczania terytorium<sup>115</sup>.

Doskonałym przykładem tego rodzaju rozwiązań jest rozwijane od 1989 roku na obszarze metropolitalnym Lyonu stowarzyszenie *Région Urbain de Lyon* w skrócie RUL (Region Miejski Lyonu). Stanowi on nieformalną współpracę samorządów i jednostek międzygminnych obejmujących swoim zasięgiem obszar zamieszkały przez ponad 3 mln osób.

Region Miejski Lyonu [RUL] stanowi jeden z przejawów pójścia w kierunku międzyterytorialności, która pozwala zrozumieć i działać na poziomie oddziaływania procesu metropolizacji. Obszar metropolitalny Lyonu jest bowiem znacznie szerszy niż sam Wielki Lyon [...] nie chodzi jednak o dążenie do stworzenia struktury międzygminnej, która objęłaby cały ten obszar. [...] [RUL] obejmujący ponad 800 gmin i ponad 60 jednostek współpracy międzygminnej stanowi wyłącznie stowarzyszenie, miejsce wymiany i współpracy na zasadach dobrowolności i partnerstwa. Nie jest to nowa struktura instytucjonalna z odrębnymi kompetencjami i wielkim budżetem. Jest to miejsce, w którym jednostki samorządowe decydują się na podjęcie wzajemnej współpracy, uczą się i wzajemnie poznają. Jest to więc rodzaj platformy dyskusyjnej, która pozwala wzbić się na wyższy poziom, z którego pewne sprawy można lepiej zrozumieć. (ES-1)

<sup>114</sup> D. RETAILLÉ: *Malaise dans la géographie: l'espace est mobile*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. "Espace et territoires" 2009, s. 97–106.

<sup>115</sup> Ibidem, s. 113–114.

Podobne rozwiązanie przyjął przewodniczący Wspólnoty Miejskiej Bordeaux (CUB) Vincent Feltès, który — jak wynika z relacji ekspertów uczestniczących w badaniach — w momencie odrzucenia jego propozycji, ustanowienia zinstytucjonalizowanej konurbacji, wybrał drogę luźnej współpracy w formie konferencji metropolitalnej jednostek terytorialnych obszaru metropolitalnego Bordeaux.

Kiedy Vincent Feltès zaprezentował konurbację miejską spotkał się z oporem [...]. Powiedział wtedy: słuchajcie, przerywamy, nikogo nie przyłączamy, mamy projekt terytorium metropolitalnego i zapraszamy tych, którzy chcieliby z nami na ten temat porozmawiać. Możemy przeprowadzić pewne rzeczy bez was, ale jeśli chcielibyście je zrobić z nami, to będzie dla wszystkich lepiej. I zaprosił prezydentów wszystkich związków gmin peryferyjnych na obiad. Jeden z nich, który był przeciwny [...] wyszedł, inni jednak pozostali. (EI-5)

Mając na uwadze powyższe, można postawić tezę, zgodnie z którą — podobnie jak na początku lat 90. powstające jednostki międzygminne pozwoliły na przezwyciężenie rozdrobnienia gminnego we Francji, na początku XXI wieku — „współpraca międzyterytorialna” (*interterritorialité*) stanowi sposób na pokonanie ograniczeń związanych z zarządzaniem obszarami metropolitalnymi w związku z fragmentaryzacją na ich obszarze publicznych jednostek współpracy międzygminnej i ich niedojrzałością polityczną. Potwierdzeniem dla zaproponowanej wyżej tezy może być biegun metropolitalny (*pôle métropolitain*), jedno z nowych rozwiązań przewidzianych dla obszarów metropolitalnych w ramach reformy terytorialnej przeprowadzonej we Francji na mocy ustawy z końca 2010 roku.

Współpraca międzygminna jest francuską metodą na ewolucję systemu administracji lokalnej, małymi krokami bez naruszania symboli i z pominięciem pewnych tabu. Pozwala to także na ewolucję i postęp, które są uzależnione od uwarunkowań lokalnych, dzięki czemu każdy może iść do przodu swoim rytmem, bowiem ustawa [Chevènement] niczego nie narzuca. Są miejsca we Francji, gdzie wiele się pod tym względem dzieje, ale są także aglomeracje, które stoją w miejscu a współpraca międzygminna pozbawiona jest treści. (ES-6)

Mimo istotnych ograniczeń i braków francuskich jednostek współpracy międzygminnej, jako efektywnego narzędzia służącego uchwyceniu procesów metropolizacji, odegrały one kluczową rolę w procesie generowania przekształceń w obrębie francuskiego systemu polityczno-administracyjnego. Przekłada się to na niesłabnące, mimo zmian politycznych, zainteresowanie współpracą międzygminną oraz powszechny konsens względem dalszego jej rozwoju, co związane jest ze świadomością korzyści, jakie za sobą niesie. Mowa tu o unikaniu konkurencji jednostek samorządowych, realizacji projektów przekraczających możliwości pojedynczych jednostek samorządowych oraz efektywniejszego oddziaływania

w skali międzynarodowej<sup>116</sup>. Trudno sobie wyobrazić, aby obserwowane dziś zmiany w funkcjonowaniu władzy lokalnej w obszarach metropolitalnych mogły zaistnieć spontanicznie bez regulacji prawnych, jakie wprowadzono w latach 1966—1999, choć na istotne rezultaty trzeba było czekać ponad czterdzieści lat<sup>117</sup>. Wiele wskazywało bowiem, że koniec pierwszej dekady XXI wieku przyniesie przełomowe zmiany w zakresie uznania poziomu metropolitalnego, stanowiące rezultat pracy, jaką społeczeństwo francuskie wykonało nad sobą od połowy lat 60. ubiegłego wieku.

### **Aktualne uregulowania prawne dotyczące francuskich obszarów metropolitalnych Reforma terytorialna z 2010 roku**

Przyjęte na przełomie XX i XXI wieku regulacje prawne dotyczące funkcjonowania francuskich aglomeracji miejskich oraz obszarów metropolitalnych, w tym kluczowa ustawa Chevènement z 1999 roku, w istotny sposób zwiększyły możliwości i zakres podejmowania zintegrowanego działania publicznego na obszarach silnie zurbanizowanych. Rozwijające się tam publiczne jednostki współpracy międzygminnej (EPCI) stały się stopniowo kluczowymi aktorami w procesie „wytwarzania miasta” (*production de la ville*) oraz podejmowania refleksji i realizacji projektów wykraczających poza administracyjne granice gmin miejskich. Pierwsza dekada XX wieku to czas ugruntowywania się pozycji jednostek międzygminnych, które potwierdziły swoją rację bytu w realizowanych działaniach, na stałe wpisując się w instytucjonalny obraz francuskiego systemu lokalnego. Proces ich umacniania w wymiarze merytorycznym i finansowym potęgował jednocześnie percepcję ich niedoskonałości, stanowiących skutek uboczny rozwiązań kompromisowych przyjętych w ustawie Chevènement, która im właśnie zawdzięczała swój sukces. Chodzi mianowicie o utrzymujący się dualizm we francuskim lokalnym systemie polityczno-administracyjnych klasycznych jednostek samorządowych oraz publicznych jednostek współpracy międzygminnej. Granica między tymi dwoma układami instytucjonalnymi stawała się coraz cieńsza biorąc pod uwagę środki, personel oraz oddziaływanie na przestrzeń lokalną we Francji. Zasadniczą różnicą pozostawał jednak brak legitymacji demokratycznej jednostek międzygminnych oraz ich autonomii kompetencyjnej, które w coraz mniejszym stopniu przystawały do ich faktycznego znaczenia w przestrzeni aglomeracji miejskich. Utrzymująca się supremacja gminy, a więc klasycznych jednostek samo-

<sup>116</sup> R. LE SAOUT: *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique*, s. 73.

<sup>117</sup> A. DELPONT: *La gouvernance métropolitaine à travers le cas de Bordeaux...*, s. 89—90.

rządowych, miała dodatkowo deformujący wpływ na funkcjonowanie struktur międzygminnych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wymiaru terytorialnego oraz procesów decyzyjnych, wykluczających pojawienie się na tym poziomie realnej władzy politycznej. Tym narastającym paradoksem, dualizmowi i sprzecznościom miała położyć kres przygotowywana przez kilka lat reforma terytorialna, która przyjęta została w ostatnim miesiącu pierwszej dekady XXI wieku.

### **Deбата publiczna poprzedzająca wprowadzenie reformy terytorialnej w 2010 roku**

Pracom nad reformą towarzyszyły debaty dotyczące stanu władzy samorządowej we Francji oraz potencjalnych możliwości ich modernizacji, w sposób który sprzyjałby szybszemu rozwojowi społeczno-gospodarczemu państwa. Istotnym elementem tych dyskusji były liczne raporty przygotowywane na zlecenie organów państwowych, które — mimo zróżnicowanej proveniencji jej autorów — prezentowały zbliżone generalne wnioski. Ponieważ raporty te stanowiły jednocześnie krytyczną analizę stanu będącego następstwem wprowadzenia ustawy Chevènement, o niektórych z nich wspominano już w rozdziale wcześniejszym.

Pierwszym głośnym raportem opublikowanym po niespełna kilku miesiącach od wprowadzenia reformy z 1999 roku był raport przygotowany przez byłego premiera, Pierre'a Mauroy'a<sup>118</sup>. Raport ten wskazywał na szereg braków w ustawie Chevènement oraz formułował pewną liczbę propozycji, wśród których znalazła się kwestia poprawy zasięgu terytorialnego jednostek międzygminnych w szczególności wspólnot aglomeracji. Raport sygnalizował także zasadność tworzenia związków mieszanych łączących wspólnoty międzygminne z departamentami i regionami w celu realizacji projektów wykraczających poza obszar wspólnot aglomeracji czy wspólnot miejskich. Dodatkowo raport rekomendował wprowadzenie wyborów powszechnych radnych międzygminnych poczynając od wyborów przewidzianych na 2007 rok. Widać więc wyraźnie, że w stosunkowo krótkim czasie po przyjęciu reformy pojawił się szereg nowych propozycji jej udoskonalenia.

W roku 2003 francuska Rada Ekonomiczna i Społeczna także zajęła stanowisko w kwestii funkcjonowania dużych obszarów miejskich w wydanej przez siebie opinii zatytułowanej „Métropole et structuration du territoire” („Metropolie a struktura terytorialna”)<sup>119</sup>. Autorzy dokumentu jednoznacznie opowiedzieli się

<sup>118</sup> P. MAUROY: *Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre*, La Documentation française, Date de remise: Décembre 2000, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml> [dostęp: 11.10.2012].

<sup>119</sup> J.C. BURY: *Métropole et structuration du territoire*, Conseil économique et social, Avis et Rapport présenté par Jean-Claude BURY, septembre 2003, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000154/0000.pdf> [dostęp: 11.10.2012].



za wzmocnieniem wspólnot miejskich i stworzeniem nowej formy partnerstwa między francuskimi metropoliami a regionami.

Kolejnym ważnym dokumentem przygotowującym podłoże pod prace nad reformą terytorialną był przedstawiany już w rozdziale wcześniejszym raport Trybunału Obrachunkowego z 2005 roku pt. „Międzygminność we Francji” („L’intercommunalité en France”)<sup>120</sup>. Jest to raport bardzo krytyczny względem ustawy z 1999 roku, który — choć uznawał jej sukces ilościowy — wskazywał także wiele jej słabości. W raporcie tym była mowa między innymi o „porzuceniu przez prefektów ich prawnych prerogatyw i zbyt silnym fenomenie gminnym. Ten ostatni ma skutkować dwoma zasadniczymi mankamentami, z których pierwszy odnosi się do zasięgu terytorialnego jednostek współpracy międzygminnej, co przejawia się w zbyt dużej liczbie wspólnot aglomeracji w stosunku do funkcjonalnych obszarów miejskich. Wskazuje także na brak adekwatności tych wspólnot w stosunku do „terytorium projektów aglomeracyjnych” powstałych na bazie ustawy Voynet z 1999 roku” (EA-9). Generalnie krytyka dotyczy więc braku adekwatności obszarów instytucjonalnych w stosunku do terytoriów, na których realizowane były „projekty aglomeracyjne”.

W roku 2006 opublikowany został raport grupy refleksyjnej ACADIE przedstawiony w rozdziale wcześniejszym, który ujawniał słabość merytoryczną realizowanych projektów aglomeracyjnych, wskazując jednocześnie na pozytywne następstwa współpracy, jaką te projekty inspirują<sup>121</sup>.

Zbliżające się wybory prezydenckie we Francji z roku 2007 spowodowały jeszcze większe zainteresowanie problematyką metropolii, aglomeracji oraz ewentualnej reformy terytorialnej. W następstwie powstała duża liczba dokumentów sugerujących właściwe zmiany, jakie powinna wprowadzić przygotowywana reforma terytorialna. W roku 2007 ukazał się raport senatora Alaina Lamberta, odnoszący się do relacji między państwem a jednostkami terytorialnymi ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień budżetowych<sup>122</sup>. Autor raportu skoncentrował się na problematyce lokalnych wydatków publicznych. Niejasny podział kompetencji między jednostki samorządowe oraz wspólnoty międzygminne, nakładanie się kompetencji w wyniku nieprzeprowadzonych do końca transferów prerogatyw, skutkowało zbyt wysokimi kosztami oraz wydatkami samorządów.

<sup>120</sup> „L’intercommunalité en France”. Rapport au président de la république suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, Novembre 2005. Raport ten jest dostępny na stronie francuskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych poświęconej współpracy międzygminnej. [http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport\\_courcomptes\\_interco\\_2005.pdf](http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport_courcomptes_interco_2005.pdf) [dostęp: 20.09.2012].

<sup>121</sup> Raport „Evaluation des contrats d’agglomération” dostępny jest na stronie: [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/9032/127434/file/Diact\\_Evaluation\\_contrats\\_aglo\\_04\\_06.pdf](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/9032/127434/file/Diact_Evaluation_contrats_aglo_04_06.pdf) [dostęp: 4.10.2012].

<sup>122</sup> A. LAMBERT: „Les relations entre l’État et les collectivités locales”, Rapport du groupe de travail, novembre 2007. Raport dostępny jest na stronie: <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf> [dostęp: 11.10.2012].

Autor raportu poszukiwał oszczędności widząc ich potencjalne źródło w klarowniejszym podziale kosztów pomiędzy szczeblem gminnymi a jednostkami międzygminnymi.

Kolejny raport opublikowany także w listopadzie 2007 roku, to ten autorstwa senatora Michela Merciera, który w swych wnioskach zbliżał się do raportu Pierre'a Mauroy'a. Autor tego dokumentu opowiedział się za rozwojem współpracy międzygminnej w środowisku miejskim oraz wyborem bezpośrednim radnych międzygminnych, sugerując także podjęcie refleksji nad przyszłymi relacjami wspólnot aglomeracji i wspólnot miejskich ze szczeblami departamentalnym i regionalnym<sup>123</sup>.

Rok 2008 przyniósł kolejne cztery raporty podejmujące problematykę przyszłej reformy terytorialnej. Pierwszym z nich został opublikowany jeszcze w styczniu 2008 roku, raport autorstwa Dominique'a Perbena, deputowanego oraz wielokrotnego ministra w rządach V Republiki, któremu ostatecznie powierzono prace nad ustawą o reformie terytorialnej, której został sprawozdawcą parlamentarnym<sup>124</sup>. Raport nosił tytuł „Imaginer les métropoles de l'avenir” („Wizja metropolii przyszłości”) i zawierał bardzo konkretne propozycje rozwiązań instytucjonalnych. Autor opowiadał się za poszerzeniem granic jednostek współpracy międzygminnej oraz za wprowadzeniem wyborów bezpośrednich przewodniczących wspólnot aglomeracji i wspólnot miejskich przekraczających 500 tys. mieszkańców. Kompetencje tych jednostek miały zostać poszerzone o zagadnienia gospodarcze i społeczne. Francuskie metropolie miały także utrzymywać bliższą współpracę z władzą centralną poprzez nowe umowy zawierane między metropoliami a państwem<sup>125</sup>. Jeden z ekspertów określił te propozycje jako „bardzo kontrowersyjne, gdyż przewidujące przejęcie przez metropolie kompetencji departamentu w sferze socjalnej, a więc tej najbliższej obywatelowi, za którymi idą także ogromne środki” (EI-1).

W styczniu 2008 roku opublikowany został raport autorstwa Jacques'a Attali'ego, niegdyś współpracownika François Mitterranda oraz pierwszego prezesa Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju<sup>126</sup>. Raport poświęcony był problematyce uwolnienia francuskiego wzrostu gospodarczego. W raporcie autor zwracał uwagę na bardzo wysokie koszty utrzymania administracji lokalnej we Francji. Opowiadał się za uproszczonym i wybitnie promiejskim systemem organizacji

<sup>123</sup> M. MERCIER: „Rapport sur le compte d'avances aux collectivités territoriales”, <http://www.senat.fr/rap/r07-082/r07-0821.pdf> [dostęp: 11.10.2012].

<sup>124</sup> D. PERBEN: „Imaginer les métropoles de l'avenir” Rapport de mission. Assemblée Nationale, janvier 2008, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000068/0000.pdf> [dostęp: 11.10.2012].

<sup>125</sup> G. MARCOU: *Les métropoles ont-elles une chance?* „La réforme des collectivités territoriales”, RFDA, nr 2, 04/2011, s. 225–272.

<sup>126</sup> J. ATTALI: „Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française: 300 décisions pour changer la France”. Janvier 2008, [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf)

terytorialnej, którego elementami byłyby wyłącznie regiony oraz aglomeracje miejskie o ludności mieszczącej się w przedziale od 60 do 500 tys. mieszkańców. W kwietniu 2008 roku opublikowany został kolejny raport, tym razem autorstwa Philippe'a Dalliera, którego wybrane wątki zostały przedstawione w poprzednim rozdziale<sup>127</sup>. Raport zawierał krytyczne spojrzenie na zawartość merytoryczną współpracy międzygminnej, tłumacząc lawinowe powstawanie tego rodzaju jednostek przede wszystkim dążeniem lokalnych decydentów do zdobycia dodatkowych subwencji państwowych.

Ostatnim istotnym raportem opublikowanym w 2008 roku był ten autorstwa francuskiego deputowanego Jean-Luca Warsmanna. Autor pisał w nim o „gwałtownym wzroście liczbnym terytorialnych struktur lokalnych, w następstwie którego konieczne jest przeprowadzenie głębokich reform współpracy międzygminnej, która szczególnie w środowisku miejskim powinna zostać poszerzona i zrjonalizowana, między innymi poprzez utworzenie nowych jednostek samorządu terytorialnego w 8 lub 11 francuskich aglomeracjach” (EA-9).

W roku 2009, tj. poprzedzającym ostateczne przyjęcie reformy terytorialnej, opublikowane zostały dwa dokumenty. Najbardziej znanym dokumentem, do którego porównywana była najczęściej ostateczna zawartość reformy terytorialnej z końca 2010 roku, był raport będący efektem pracy Komitetu ds. Reformy Jednostek Samorządowych, którego przewodnictwo powierzono Édouardowi Balladurowi, byłemu francuskiemu premierowi z lat 1993–1995, któremu udało się włączyć do refleksji wielu ekspertów i polityków<sup>128</sup>. W efekcie jego prac przedłożonych zostało wiele propozycji, które w sporej części dotyczyły zagadnień miejskich. Raport zatytułowany „Nadszedł czas, aby zdecydować” („Il est temps de décider”) złożony został na ręce prezydenta republiki 5 marca 2009 roku. Autorzy raportu zaproponowali dwuetapową strategię reformy struktury jednostek samorządowych we Francji. Pierwszym etapem miała być reforma jednostek współpracy międzygminnej, pozwalająca na usprawnienie ich funkcjonowania poprzez ich konsolidację terytorialną oraz wprowadzenie wyborów bezpośrednich do ich organów deliberacyjnych. Rozwiązanie to miało uzupełnić deficyt legitymacji demokratycznej tych struktur wobec faktycznie realizowanych przez nie szerokich kompetencji, w tym fiskalnych. „Pokonanie pierwszego etapu miało pozwolić następnie na utworzenie gminy na miarę XXI wieku, tj. nowych gmin oraz kilkunastu metropolii, będących jednostkami samorządowymi utworzonymi z mocy ustawy” (EA-9). Nowe, poszerzone gminy miały powstać na bazie funkcjonujących już wspólnot międzygminnych, które zyskałyby „klauzulę

<sup>127</sup> P. DALLIER: „Le Grand Paris: un vrai projet pour un enjeu capital”. Avril 2008. Raport dostępny jest na stronie internetowej francuskiego Senatu pod adresem: <http://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-262-notice.html> [dostęp: 4.10.2012].

<sup>128</sup> É. BALLADUR: „Il est temps de décider”. Rapport au Président de la République. Comité pour la réforme des collectivités locales. Mars 2009, [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf) [dostęp: 13.10.2012].

kompetencji generalnej” (*clause de la compétence générale*) oraz autonomię finansową. Funkcjonujące dotychczas gminy miały zachować podmiotowość prawną jako jednostki publiczne działające w obrębie nowych, poszerzonych jednostek samorządowych, realizując kompetencje odznaczające się bliskością względem obywateli (żłobki, pozwolenia na budowę, policja). Na realizację tych kompetencji „dawne gminy”, zarządzane przez mera i radnych wybieranych w wyborach powszechnych przy okazji wyborów do gmin nadrzędnych, uzyskiwałyby z ich strony specjalne dotacje<sup>129</sup>. Raport przewidywał także nadanie nowej dynamiki najsilniej zurbanizowanym obszarom poprzez utworzenie z mocy ustawy metropolii jako nowej odmiany jednostek samorządowych dla obszarów powyżej 400 tys. mieszkańców. Ostateczną liczbę metropolii, które mogłyby powstać w 11, a nawet 14 ośrodkach miejskich, miała określić ustawa. Powstałe w ten sposób metropolie miałyby zająć miejsce funkcjonujących dotąd wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji, dysponując „klauzulą kompetencji generalnej” oraz autonomią finansową. Dotychczasowe gminy funkcjonujące na obszarach tych aglomeracji w swoich nowych granicach stanowiłyby „miasta” członkowskie zachowujące własną osobowość prawną. Wybory do organów deliberacyjnych metropolii oraz dawnych miast-gmin odbywałyby się równocześnie w systemie wyborów powszechnych. Raport przewidywał także likwidację departamentów na obszarach metropolii, których całość kompetencji miały przejąć te nowe jednostki samorządowe<sup>130</sup>.

Dokument przygotowany przez „Komitet Ballardura” zbierał do pewnego stopnia najistotniejsze propozycje sformułowane we wcześniej opublikowanych raportach, poszukując w nich wspólnego mianownika, jakim miało być stopniowe odchodzenie od dualizmu w systemie władzy lokalnej we Francji i ostatecznie przeniesienie ciężaru z klasycznych jednostek samorządowych na struktury międzygminne, które miały się stać podstawowymi jednostkami samorządowymi. Raport zawierał więc zbiór ambitnych i nowatorskich, jak na warunki francuskie, wytycznych dla ustawodawcy, który w swych szeregach, o czym należy pamiętać, posiada przedstawicieli klasycznych jednostek samorządowych, których pozycja miała zostać w istotny sposób ograniczona.

W raporcie Ballardura przyjęto ambitne założenie, [...] bowiem metropolie w miejscach, gdzie miały się ukonstytuować, powinny zastąpić departamenty przejmując kompetencje Rady Generalnej. Gminy miały utracić statut jednostki samorządu terytorialnego, pozostając miastami, tj. czymś więcej niż rady dzielnicowe, ale pozbawione bezpośrednich dochodów fiskalnych i wielu kompetencji, będąc odpowiedzialnymi za bliskość w relacjach z mieszkańcami (*gérer la proximité*). [...] Byłaby to metropolia bardzo ambitna, wzmocniona od góry poprzez przejście kompetencji i zasobów rad departamentu oraz od

<sup>129</sup> É. BALLADUR: *Il est temps de décider...*, s. 76–77.

<sup>130</sup> Ibidem, s. 79.

dołu poprzez przejęcie całości bezpośredniego opodatkowania i kompetencji należnych wcześniej gminie. (ES-6)

Mamy jednak do czynienia z niezwykle silnym oporem ze strony systemu gminnego, bowiem tego rodzaju zmiana uczyniłaby z jednostek międzygminnych (wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji) silne politycznie jednostki samorządu terytorialnego, choć *de facto* proces takiego wzmocnienia już się dokonuje. Na chwilę obecną wykształciła się silna linia oporu ze strony radnych gminnych, także departamentalnych, którzy się temu sprzeciwiają. Także państwo, które z jednej strony zmierza w tym kierunku, nie chce tego robić zbyt szybko, bo to oznaczałoby konfrontację z silnymi deputowanymi metropolitalnymi. (EA-3)

Raport z czerwca 2009 roku — którego autorami są Yves Krattinger oraz Jacqueline Gourault — zamykający debatę nad reformą terytorialną we Francji, był do pewnego stopnia wyrazem zachowawczego stanowiska przedstawicieli gmin i departamentów wobec propozycji głębokich reform<sup>131</sup>. Autorzy raportu opowiadali się za utworzeniem we Francji metropolii, które miały stanowić nową formę współpracy międzygminnej, a nie pełnoprawne jednostki samorządowe. Tym samym nie znajdujemy pośród ich postulatów między innymi propozycji wyznaczenia przewodniczących metropolii w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Stanowisko wyrażone w tym raporcie można więc traktować jako zapowiedź trudnego procesu legislacyjnego, jaki czekał we Francji ustawę o reformie terytorialnej.

Badania zrealizowane we Francji przez autora niniejszej publikacji, stanowiące w warstwie empirycznej podstawę zawartych w tym opracowaniu rozważań, zbiegły się w czasie z ostatnią fazą procesu legislacyjnego dotyczącego reformy terytorialnej. Biorący udział w badaniach eksperci dawali wyraz swoim obawom i wątpliwościom, wskazując na bardzo skomplikowany kontekst oraz sprzeczne naciski, jakie miały zadecydować o ostatecznym kształcie ustawy. Jeden z ekspertów, wypowiadając się na temat ambitnego projektu ustawy, oznajmił: „Ponieważ obecnie funkcjonujemy we Francji w klimacie negocjacji i uzgadniania wszelkich rozwiązań, przyjęcie takich regulacji wydaje się mało prawdopodobne. Pewnym rozwiązaniem są duże kroki i zmiany bardziej odważne, jednak nie jest to obecnie możliwe w warunkach francuskich” (EI-1). „We Francji występuje bardzo silne przywiązanie do elit lokalnych i ich roli, zresztą to właśnie między innymi elity lokalne zasiadające w Senacie mają wpływ na obowiązujące prawo, także to, które dotyczy ich samych. Powoduje to często blokowanie niezbędnych zmian” (ES-5).

Raport Ballardura jest dokumentem bardzo istotnym, ponieważ w nim po raz pierwszy pojawia się odniesienie do problematyki metropolii i metropolizacji.

---

<sup>131</sup> J. GOURAULT, Y. KRATTINGER: „L'organisation et l'évolution des collectivités territoriales,” Juin 2009, <http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf> [dostęp: 12.10.2012].

[...] Pierwszy projekt ustawy o reformie terytorialnej odwoływał się do tego raportu i tego, co stanowiło w nim największą innowację, to jest do kwestii budowy metropolii, jako struktur instytucjonalnych. Jednakże w toku prac nad ustawą najpierw w Zgromadzeniu Narodowym, później w Senacie, napotkał on na sprzeciw ze strony merów gmin, których terytoria miałyby stać się zaledwie dzielnicami metropolii i którzy takie rozwiązanie uznali za zagrożenie dla wolności gminnej. [...] Powoduje to, że uznanie we Francji fenomenu metropolitalnego jest na chwilę obecną w zasadzie niemożliwe i sądzę, że przygotowywana obecnie reforma, także nie doprowadzi do zinstytucjonalizowania i upodmiotowienia poziomu metropolitalnego we Francji. Prawdopodobnie w dalszym ciągu pójdziemy drogą spontanicznie pojawiających się struktur współpracy. (EA-2)

Bardzo ciekawą w tym kontekście jest wypowiedź jednego z respondentów — polityka, byłego ministra, autora jednego z omawianych wcześniej raportów, który ostatecznie został sprawozdawcą projektu ustawy o reformie terytorialnej w Zgromadzeniu Narodowym. Ze względu na rolę tego respondenta w procesie ustawodawczym oraz charakter jego wypowiedzi, odstępianie od jego anonimowości, wydaje się zasadne z punktu widzenia metodologicznego i niebudzące wątpliwości etycznych. Dominique Perben udzielił wywiadu autorowi niniejszej publikacji w siedzibie Zgromadzenia Narodowego Republiki Francuskiej w dniu 6 października 2010 roku, którego dłuższy fragment zostanie przytoczony poniżej.

Zostałem włączony, na prośbę prezydenta Republiki, w proces przygotowania tekstu ustawy reformującej jednostki samorządu terytorialnego. Najpierw był „Komitet Balladura”, później projekt ustawy, ja zaś ostatecznie zostałem sprawozdawcą tekstu ustawy, który nie został jeszcze ostatecznie przyjęty. Mówiąc szczerze, szczególnie w zakresie metropolii, tekst tej ustawy jest jedynie namiastką ambicji, jakie mi towarzyszyły. Jest następstwem mobilizacji wszystkich konserwatywnych lobby, które spowodowały, że projekt ustawy w części dotyczącej metropolii jest niezwykle ubogi. W rzeczywistości, w świetle ustawy, metropolią nazywać będziemy wspólnoty miejskie podobne do Lyonu dysponujące dodatkową możliwością przejmowania kompetencji departamentów i regionów ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ekonomicznych. Jednak nie będzie to nic ponad to. Idee wyjściowe, jakie mi przyświecały były znacznie ambitniejsze, bowiem chciałem, aby metropolie dysponowały specyficznym statusem i kumulowały w sposób całkowity, jak w przypadku Paryża, kompetencje miejskie oraz kompetencje departamentalne i ewentualnie niektóre kompetencje regionu. Jestem przekonany, że nie możemy dłużej utrzymywać jednolitego systemu na całym terytorium państwa, bowiem rzeczywistość miejska ma swoje ograniczenia, swoje specyfiki, nie odpowiada już państwu sprzed niespełna 50 lat. [...] Rozwijająca się przestrzeń miejska powinna być zarządzana przez odpowiadające jej nowe jednostki terytorialne, które ja nazywam metropoliami. To one miałyby wszystkie niezbędne kompetencje, a więc te miejskie i departamentalne. [...] Podczas całego procesu prac nad ustawą, a następnie



dyskusji, zwolennicy status quo w kwestii gmin wykonali ogromną pracę wśród parlamentarzystów, szczególnie lobby w postaci Stowarzyszenia Merów Francji (*Association de Maires de France*), które spowodowały, że gminy nie tylko nie znikną, ale utrzymają obecną władzę. (EP-1)

Przytoczone powyżej wypowiedzi odsłaniają kulisy procesu legislacyjnego dotyczącego reformy terytorialnej we Francji. Choć w momencie przeprowadzania badań proces ustawodawczy nie został zakończony, wypowiedzi respondentów, przekazy medialne oraz ogólna atmosfera wokół reformy wskazywały, że przyjęcie jej w kształcie zbliżonym do zawartości raportu Balladura będzie niezwykle trudne. Opory, jakie wywoływał projekt ustawy, dotyczyły przede wszystkim środowiska merów i przedstawicieli władz departamentalnych, dla których likwidacja gmin w obecnym kształcie czy wchłonięcie departamentu przez metropole oznaczało podważenie ich politycznej racji bytu. Warto w tym kontekście powołać się na wypowiedź mera miasta Saint-Étienne, będącego stolicą średniej wielkości aglomeracji, jednocześnie senatora, który wskazał także inne źródła sceptycyzmu tego środowiska względem planowanej reformy. W jego ocenie, dzisiejsi politycy, działający na szczeblu władzy samorządowej stają przed pewnym paradoksem. Z jednej strony „globalizacja wywołuje narastające poczucie niepewności i lęku [...], które sprzyja pewnemu zamknięciu się czy koncentracji na sprawach lokalnych, najbliższych, a więc na gminie, dzielnicy, rodzinie i jednostce. Jest to niezwykle silnie odczuwalne”<sup>132</sup>. Powoduje to — w jego ocenie — określone oczekiwania ze strony obywateli, w tym oczekiwanie bliskości i udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących ich przyszłości. Argument ten przemawia za utrzymaniem niewielkich rozmiarów gminy i rozwijania praktyk zbliżających władzę do obywatela. Z drugiej jednak strony zjawisko metropolizacji jest faktem, a zdecydowana większość Francuzów żyje w mieście lub w ścisłym związku z przestrzenią miejską. „Metropolizacja przekształca więc styl naszego życia powodując jego silny związek z aglomeracją. Ma to istotne znaczenia dla decydentów, bowiem ci powinni się interesować obszarami funkcjonalnymi, w których żyją ich rodacy, którym mają dostarczać określonych usług publicznych. Jeśli nie weźmiemy tego pod uwagę, wychodząc z założenia, że miasta mają taki zasięg, jak w latach 60. czy 70. spowoduje to poważne problemy. Wówczas nie podążamy z duchem czasu, a tym samym nie jesteśmy w stanie rozwiązywać bieżących problemów, jak również realizować naszych zadań politycznych. [...] Zestawiając ze sobą te dwa elementy, tj. zjawisko globalizacji, powodujące koncentrację na przestrzeni lokalnej oraz zjawisko metropolizacji, przejawiające się w poszerzaniu naszej przestrzeni życiowej, dochodzimy do stwierdzenia oczywistej sprzeczności o charakterze społeczno-psychologicznym, która oddziałuje także na przestrzeń

<sup>132</sup> Fragment wystąpienia mera-senatora Maurice’a Vincenta podczas seminarium w Saint-Étienne we Francji dnia 22 września 2011 roku.

instytucjonalną”<sup>133</sup>. W ocenie mera Saint-Étienne likwidacja czy istotne osłabienie poziomu gminnego przy jednoczesnym wzmacnianiu poziomu metropolitalnego, może zwiększać możliwości działania władzy publicznej, ale jednocześnie oznacza oddalanie się władzy od obywateli w okresie, kiedy tej bliskości w warunkach panującej niepewności najbardziej potrzebują.

### **Ostateczny kształt reformy terytorialnej wprowadzonej ustawą z 16 grudnia 2010 roku**

W momencie podjęcia prac nad ustawą wprowadzającą reformę terytorialną we Francji oraz w kontekście zawartości raportu Balladura, który miał stanowić inspirację dla autorów reformy, mogło się wydawać, że reforma będzie miała charakter przełomowy w zakresie nadania strukturze terytorialnej Francji nowego kształtu instytucjonalnego. Zmiana, której można było się spodziewać, miała dotyczyć uwzględnienia w strukturze administracji terytorialnej fenomenu miejskiego i metropolitalnego poprzez utworzenie nowych jednostek samorządowych, których zasięg terytorialny oraz kompetencje pozwalałyby na efektywne zarządzanie francuskimi aglomeracjami i obszarami metropolitalnymi. Gérard Marcou przypomina w swoim tekście pt. „Czy metropolie mają szansę?” (*Les métropoles ont-elles une chance?*), że zmianę taką przewidywała już konstytucja z 1946 roku w artykule 89, dopuszczając specyficzną organizację instytucjonalną największych gmin miejskich mających możliwość przejmowania niektórych kompetencji departamentu. Pewną skromną namiastką realizacji tego zapisu było utworzenie przez państwo w 1966 roku pierwszych wspólnot miejskich. Natomiast przeprowadzone na początku lat 80. reformy decentralizacji nie wpłynęły w istotny sposób na kształt instytucjonalny systemu lokalnego<sup>134</sup>.

Także niektórzy z ekspertów uczestniczący w badaniach spodziewali się, że tym razem przekroczona zostanie granica oznaczająca wzmocnienie nowych, wyłaniających się stopniowo ze struktur współpracy międzygminnej jednostek samorządowych.

Kiedy konsultowało się ze mną ADCF (*Assemblée des Communautés de France*) w sprawie raportu Balladura, stwierdziłem, że są to ostatnie chwile panowania gminy. Jak można bowiem mówić o przeprowadzaniu reformy, nie podważając pozycji gminy, która zachowuje klauzulę generalnej kompetencji i pozostaje bazową komórką wyborczą? Reforma zakładała bowiem przeprowadzanie wyborów na poziomie gminy równocześnie z wyborami metropolitalnymi. (EA-7)

<sup>133</sup> Ibidem.

<sup>134</sup> G. MARCOU: *Les métropoles ont-elles une chance?* “La réforme des collectivités territoriales” 04/2011, RFDA, nr 2, s. 226.

Sam proces legislacyjny okazał się jednak bardzo trudny, a w jego toku, szczególnie za sprawą zmian wprowadzonych przez Senat, większość nadziei pokładanych w tej ustawie została zawiedziona. „Reforma ta została opróżniona z jej zawartości i jest to całkowicie normalne, gdyż inaczej nie zostałaby przyjęta. Jesteśmy cały czas w sytuacji zbliżonej do tej z 1982 lub 1983 roku, tj. kiedy chęć przeprowadzenia reformy napotyka opór deputowanych umocowanych lokalnie, którzy nie będą podcinali gałęzi, na której siedzą.” (EA-7) Mimo usunięcia z ustawy najbardziej kontrowersyjnych kwestii, została ona przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe przewagą jednego głosu w stosunku do wymaganej większości kwalifikowanej. Jeden z senatorów skomentował to w sposób następujący: „Pomimo tych wszystkich negocjacji, porozumień, kompromisów, które przyniosły ustawę w takim kształcie, jej przyjęcie w Senacie okazało się tak trudne. Dlaczego tak się stało? Otóż każdy z tych senatorów pochodzi z określonej gminy i wie, jak do nich przywiązani są jego wyborcy obawiając się tym samym, że przeciwstawiając się tym nastrojom spotka się z ich wyborczą sankcją”<sup>135</sup>.

Ustawa o reformie terytorialnej została ostatecznie przyjęta 16 grudnia 2010 roku<sup>136</sup>. Z 90 artykułów, 60 poświęconych zostało zagadnieniom odnoszącym się bezpośrednio do funkcjonowania jednostek współpracy międzygminnej. Zawartość ustawy nie pozwala mówić o rewolucyjnych zmianach w strukturze terytorialnej Francji, bowiem w większym stopniu stanowi ona próbę udoskonalenia i korekty mechanizmów wprowadzonych już w ustawie Chevènement z 1999 roku. Ustawa nie porusza także zapalnej politycznie, ale ważnej kwestii finansowania struktur współpracy międzygminnej. Odnosząc się do najistotniejszych elementów ustawy, wprowadziła ona kolejną zinstytucjonalizowaną formę współpracy międzygminnej w postaci metropolii (*métropole*) oraz możliwość tworzenia biegunów metropolitalnych (*pôles métropolitains*), a także instytucję radnego terytorialnego (*conseiller territorial*). Ustawa zmieniła tryb wyborów do organów przedstawicielskich struktur międzygminnych, wzmocniła pozycję prefekta w procesie wyznaczania granic terytorialnych tych jednostek oraz wprowadziła zmiany dotyczące funkcjonowania dotychczasowych publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI).

Przeprowadzona reforma odnosi się w istocie do dwóch poziomów, tj. międzygminnego oraz międzyterytorialnego. Rozróżnienie to zostało omówione w rozdziale wcześniejszym. „Pierwszy dotyczy wzmocnienia metropolii i konsolidacji aglomeracji poprzez wzmocnienie ich statusu, ale także legitymacji demokratycznej [...]. Nowym rozwiązaniem jest natomiast biegun metropolitalny, który odnosi się do poziomu regionu metropolitalnego. W tym wypadku mamy do czynienia z całkowitą dobrowolnością po stronie aglomeracji, które funkcjonują

<sup>135</sup> Fragment wystąpienia mera-senatora Maurice’a Vincenta podczas seminarium w Saint-Étienne we Francji dnia 22 września 2011 roku.

<sup>136</sup> Réforme des collectivités territoriales, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010, [www.senat.fr](http://www.senat.fr) [dostęp: 16.10.2010].

w pewnej bliskości przestrzennej i są częścią systemu metropolitalnego. Celem tego rozwiązania jest umożliwienie ściślejszej współpracy już funkcjonujących jednostek międzygminnych” (ES-1).

Ustanowione przez ustawę metropolie nie są jednostkami samorządowymi, a na ich obszarze nie zlikwidowano ani dotychczasowych gmin, ani departamentu. Jest to kolejna forma publicznej jednostki współpracy międzygminnej (EPCI), wzmocniona o nieliczne, nowe kompetencje i dodatkową legitymację demokratyczną. Metropolie mogą być tworzone na obszarach miejskich o populacji nie mniejszej niż 500 tys. mieszkańców. Ustawa zezwoliła na odstępstwo od tej zasady w przypadku wspólnot miejskich powstałych z mocy ustawy w 1966 roku, co w praktyce odnosi się do Wspólnoty Miejskiej Strasburga, której otwarto w ten sposób możliwość ubiegania się o status metropolii. Podobnie, jak w przypadku dotychczasowych zinstytucjonalizowanych form współpracy międzygminnej, ustawa wymaga, aby metropolia była spójna terytorialnie i nie posiadała enklaw. W odróżnieniu natomiast od wspólnot aglomeracji i wspólnot miejskich, w powstawaniu których istotną rolę mógł odgrywać prefekt, z inicjatywą tworzenia metropolii mogą wystąpić wyłącznie rady miejskie lub organy deliberacyjne funkcjonujących już jednostek międzygminnych. Wniosek dotyczący utworzenia metropolii jest opiniowany przez władze regionalne i departamentalne, co wynika z możliwości przejmowania przez metropolie niektórych kompetencji tych jednostek samorządowych. Metropolia powstaje ostatecznie na mocy dekretu<sup>137</sup>.

Metropolia nie będzie się znacząco różniła od wspólnoty miejskiej i nie wiadomo czy w tej sytuacji lokalni radni, bo to oni dokonują rozstrzygnięć, uznają za korzystne i zasadne tworzenie nowych metropolii. Oznacza to bowiem pewne problemy instytucjonalne i może naruszyć równowagę polityczną. Może się okazać, że podjęcie procedury transformacji instytucjonalnej zostanie ocenione jako mało korzystne. Ustawodawca jest do tego stopnia ostrożny, że w przeciwieństwie do innych jednostek międzygminnych, prefekt nie może podjąć inicjatywy utworzenia metropolii. Inicjatywa należy wyłącznie do jednostek samorządowych, których to dotyczy. Nie widać więc w tym rozwiązaniu intencji, która była obecna w raporcie Balladura, wyrażająca się w woli narzucenia pewnych zmian celem nadania najważniejszym francuskim aglomeracjom bardziej klarownego obrazu instytucjonalnego. Nie sądzę, aby w tym kontekście przygotowywana reforma zracjonalizowała relacje między jednostkami międzygminnymi a obszarami funkcjonalnymi aglomeracji. (EA-19)

W kwestii kompetencji metropolii w rozumieniu ustawy z 16 grudnia 2010 roku dysponuje ona prerogatywami przekazywanymi przez gminy o poszerzonym zakresie w stosunku do kompetencji, jakimi dysponują wspólnoty miejskie.

<sup>137</sup> Kwestie te reguluje art. 12 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.

Ustawa utrzymuje instytucję „interesu metropolitalnego”, którego odpowiednik w przypadku wspólnot miejskich regulował dalsze transfery kompetencji, jednak jego zakres w przypadku metropolii został zawężony do zarządzania jednostkami kulturalnymi, społeczno-kulturalnymi, społeczno-edukacyjnymi oraz sportowymi. Szczegółowy zakres kompetencji gminnych realizowanych przez metropolie został przedstawiony w tabeli 7.

W przypadku wspólnot miejskich podział kompetencji między gminy a poziom wspólnotowy odbywa się na podstawie zdefiniowanego wspólnie przez oba szczeble interesu wspólnotowego. W przypadku metropolii „interes metropolitalny” ma bardzo ograniczone pole zastosowania i odnosi się wyłącznie do zarządzania niektórymi obiektami sportowymi i kulturalnymi. Oznacza to silne ograniczenie znaczenia interesu metropolitalnego. Pojęcie to w normalnych uwarunkowaniach powinno otwierać drogę do głębszego podziału kompetencji, z korzyścią dla szczebla metropolitalnego. (EA-9)

Metropolie mają także możliwość realizowania kompetencji departamentalnych oraz regionalnych, z których część jest przekazywana metropoliom w sposób bezpośredni na mocy ustawy, część natomiast ma charakter opcjonalny. Kompetencje realizowane dotąd przez departamenty, które zostały przeniesione w sposób definitywny na poziom metropolitalny dotyczą transportu szkolnego, zarządzania drogami o znaczeniu departamentalnym oraz rozwoju ekonomicznego poprzez zarządzanie strefami aktywności gospodarczej, a także promocję zagraniczną terytorium i jego potencjału gospodarczego. Opcjonalnie na podstawie podpisanej umowy metropolie mogą realizować także kompetencje departamentu w zakresie polityki społecznej, kształcenia gimnazjalnego oraz rozwoju gospodarczego. Ustawa przenosi także na poziom metropolii kompetencje realizowane do tej pory przez regiony odnoszące się do zagranicznej promocji gospodarczej i terytorialnej, dopuszczając dalsze umowne transfery opcjonalne w zakresie kształcenia na poziomie liceum oraz całości lub części kompetencji odnoszących się do rozwoju gospodarczego. Ustawa dopuszcza także możliwość przejmowania obiektów i infrastruktury przez metropolie od państwa na podstawie porozumienia i umowy metropolitalnej<sup>138</sup>. Szczegółowy zakres kompetencji departamentalnych oraz regionalnych realizowanych przez metropolie został przedstawiony w tabeli 7.

Wedle wcześniejszych zapowiedzi, metropolia miała być nową jednostką samorządu terytorialnego, mającą zaabsorbować kompetencje regionu i departamentu. Było to bardzo śmiałe posunięcie, chodziło bowiem o nadanie metropolii, zgodnie z zawartością raportu Perbena, nowej i specyficznej formy instytucjonalnej. Tymczasem [...] metropolie powstaną jako nowa forma jednostki współpracy międzygminnej z możliwością przejęcia niektórych kompetencji regionu

<sup>138</sup> Ibidem.

Tabela 7

**Wykaz kompetencji przejętych przez metropolie w myśl ustawy z 16 grudnia 2010 roku**

Kompetencje	Transfer
1	2
Obligatoryjny transfer na rzecz metropolii	
Gminne	<p>W zakresie rozwoju ekonomicznego, społecznego i kulturalnego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— tworzenie, zagospodarowywanie i zarządzanie strefami aktywności przemysłowej, handlowej i usługowej, rzemieślniczej, turystycznej oraz strefami portowymi i lotniskowymi. Metropolia dysponuje w tym zakresie monopolem kompetencyjnym;</li> <li>— działalność związana z rozwojem gospodarczym;</li> <li>— budowa, zagospodarowanie, utrzymanie i funkcjonowanie obiektów kulturalnych, społeczno-kulturalnych, społeczno-edukacyjnych i sportowych o znaczeniu metropolitalnym.</li> </ul> <p>W zakresie zagospodarowania przestrzennego:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— plan spójności terytorialnej (SCOT) oraz plan sektorowy; lokalny plan urbanistyczny (PLU) i inne dokumenty urbanistyczne; tworzenie stref wspólnego zagospodarowania (ZAC), tworzenie rezerw mieszkaniowych;</li> <li>— organizacja transportu miejskiego. Tworzenie, zagospodarowanie i utrzymanie sieci drogowej, oznakowania, stref parkingowych oraz planów mobilności miejskiej;</li> <li>— uwzględnianie całościowego programu zagospodarowania przestrzennego i wyznaczanie stref sektorowych w rozumieniu kodeksu urbanistycznego.</li> </ul> <p>W zakresie lokalnej polityki mieszkalnictwa:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— lokalny program mieszkalnictwa;</li> <li>— polityka mieszkaniowa, instrumenty wsparcia finansowego mieszkalnictwa socjalnego, działania na rzecz mieszkalnictwa socjalnego, działania na rzecz mieszkalnictwa osób społecznie upośledzonych;</li> <li>— poprawa stanu istniejących zasobów nieruchomości, przejmowanie i rehabilitacja zdegradowanych zasobów mieszkaniowych.</li> </ul> <p>W zakresie polityki miejskiej na poziomie wspólnoty:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— kontraktualistyczne narzędzia rozwoju miejskiego, rozwoju lokalnego oraz włączenia społecznego i ekonomicznego;</li> <li>— lokalne instrumenty zapobiegania przestępczości.</li> </ul> <p>W zakresie zarządzania usługami publicznymi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— zaopatrzenie w wodę i oczyszczalnie ścieków;</li> <li>— tworzenie, rozwijanie i przenoszenie cmentarzy oraz tworzenie i rozwijanie krematoriów;</li> <li>— ubojnie, ubojnie targowe i targi o znaczeniu ogólnonarodowym;</li> <li>— służby przeciwpożarowe i ratownicze (SDIS)</li> </ul> <p>W zakresie ochrony i waloryzacji środowiska naturalnego oraz polityka jakości życia:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— zbiórka, utylizacja oraz waloryzacja odpadów komunalnych;</li> <li>— przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza;</li> <li>— przeciwdziałanie nadmiarowi hałasowi;</li> <li>— wspieranie działań na rzecz racjonalizowania zapotrzebowania energetycznego.</li> </ul>



1	2
Departamentalne	Transport szkolny. Zarządzanie drogami o znaczeniu metropolitalnym oraz dróg im podległych i pomocniczych. Rozwój gospodarczy: strefy aktywności gospodarczej oraz zagraniczna promocja terytorialna.
Regionalne	Rozwój gospodarczy: promocja zagraniczna terytorium i jego potencjału gospodarczego.
Umowny transfer opcjonalny na wniosek metropolii	
Departamentalne	Całość lub część przyznanych departamentom zadań w dziedzinie działań socjalnych. Kompetencje w dziedzinie budowy, zagospodarowania, utrzymania i funkcjonowania gimnazjów; rekrutacja, wyżywienie; utrzymanie ogólne i techniczne (z wyłączeniem ochrony i nadzoru nad uczniami). Całość lub część kompetencji departamentu w zakresie rozwoju ekonomicznego.
Regionalne	Kompetencje w dziedzinie budowy, zagospodarowania, utrzymania i funkcjonowania liceów; rekrutacja, wyżywienie; utrzymanie ogólne i techniczne (z wyłączeniem ochrony i nadzoru nad uczniami). Całość lub część kompetencji regionu w zakresie rozwoju ekonomicznego.
Państwowe	Własność, zagospodarowanie, utrzymanie i zarząd znaczących obiektów i infrastruktury przekazanych przez państwo.

Źródło: *Loi de réforme des collectivités territoriales — guide pratique*, Ministre chargé des collectivités territoriales, Rédaction: Direction générale des collectivités locales, Conception et réalisation: DICOM, s. 25—27, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) [dostęp: 17.10.2012].

i departamentu, ale w sposób bardzo ograniczony, a w niektórych wypadkach na podstawie zgody i podpisanego porozumienia. Początkowy pomysł, przewidujący całkowitą substitucję departamentów przez metropolie, na obszarach gdzie miałyby one powstać został ostatecznie odrzucony. (EA-19)

Pewnym kompetencjom departamentu, które może przejmować metropolia nadano status opcjonalny i obwarowano zgodą departamentu i regionu. Jedyną kompetencją Rady Generalnej, która w całości i na pełnych prawach przechodzi na metropolię to drogi. Pozostałe kwestie w mojej ocenie nie są znaczące, bowiem transport szkolny w zasadzie już jest realizowany przez aglomeracje, promocja ekonomiczna podobnie. Zgodnie z projektem ustawy metropolia nie zastąpi departamentu, ale może jedynie przejmować jego kompetencje, choć w stopniu bardzo ograniczonym. [...] Podsumowując można powiedzieć, że nowa metropolia nie stanowi niczego nadzwyczajnego, bowiem jest to rodzaj wspólnoty miejskiej wzmocnionej w zakresie zarządzania drogami. (ES-6)

Eksperti biorący udział w badaniach byli niemalże zgodni, że zapisy ustawy z 16 grudnia 2010 roku oznaczają „zaprzepaszczanie pewnych szans na polu kompetencji metropolii” (EA-9). Przykładem może tu być kwestia pozwoleń na

budowę bardzo ważnych z punktu widzenia kształtowania przestrzeni i polityki mieszkaniowej, które pozostają w kompetencjach gminy. Szczególnie natomiast w zakresie kompetencji departamentu i regionu ustawa jest bardzo zachowawcza, biorąc na przykład pod uwagę, że kompetencje socjalne departamentu nie stały się przedmiotem obligatoryjnego transferu na poziom metropolii. „Trudno bowiem sobie wyobrazić metropolię, która nie dysponowałaby narzędziami oddziaływania na kwestie występujących na jej obszarze nierówności społecznych.” (EA-9)

W zakresie finansowania metropolia podlega temu samemu reżimowi budżetowemu, któremu poddane są wspólnoty aglomeracji oraz wspólnoty miejskie. W związku z powyższym metropolie podlegają także nowym regulacjom, które dotyczą wszystkich jednostek współpracy międzygminnej. Oznacza to, że metropolie mogą na podstawie zgody jej organu deliberacyjnego oraz zgody wszystkich rad miejskich gmin członkowskich, otrzymywać w całości dotację globalną na funkcjonowanie (*Dotation Globale de Fonctionnement* — DGF), która stanowi subwencję państwową kierowaną do gmin, które zdecydowały się na zgrupowanie się. W tej sytuacji metropolia będzie dokonywała wtórnych transferów dotacji na rzecz gmin członkowskich z zachowaniem właściwych proporcji.

Metropolie mogą także na podstawie zgody jej organu deliberacyjnego oraz zgody wszystkich rad miejskich gmin członkowskich dokonać fuzji jednego lub większej liczby lokalnych podatków (np. podatku od nieruchomości i podatku mieszkalnego), które pobierane byłyby wówczas na poziomie metropolii.

Dodatkowo ustawa przewiduje, że wszelki wzrost wydatków spowodowany transferami kompetencji między regionem, departamentem a metropolią, będzie pociągał za sobą przekazanie przez właściwą jednostkę samorządową odpowiednich zasobów na rzecz metropolii, które umożliwią normalną realizację przekazanych kompetencji. Stanowi to element wydatków obligatoryjnych zarówno regionu, jak i departamentu<sup>139</sup>.

Widać na tej podstawie, że ustawodawca nie przewidział w przypadku metropolii jakichś wyjątkowych — właściwych tylko tej formie współpracy międzygminnej — zachęt finansowych, które pojawiły się w ustawie Chevènement z 1999 roku przesądzając zarazem o jej powodzeniu. Metropolie, które miały stać się pełnoprawnymi jednostkami samorządowymi zajmującymi miejsce gmin oraz departamentów, będą w ostatecznym rozrachunku kolejną zinstytucjonalizowaną formą współpracy międzygminnej, pośród form już istniejących. Będzie to rodzaj „superwspólnoty miejskiej” (EA-19), jak wyraził się jeden z ekspertów, wskazując na głębokie analogie między wspólnotami miejskimi a metropoliami, których kompetencje nieznacznie poszerzono. Niektórzy spośród biorących udział w badaniach znawców problematyki doszukiwali się także pozytywnych aspektów

<sup>139</sup> Kwestie te reguluje art. 12 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.

pojawienia się zinstytucjonalizowanych metropolii. „Odnosząc się generalnie do pomysłu utworzenia metropolii w myśl projektu ustawy, można wskazać na generalnie pozytywny aspekt, jakim jest uznanie „fenomenu miejskiego” we Francji i próbę wprowadzenia odrębnych narzędzi zarządczych dla przestrzeni miejskiej. Jest to wręcz rewolucja, bowiem we Francji przyjęło się uważać, że w gminach z 6 tys. i 600 tys. mieszkańców może funkcjonować ten sam układ instytucjonalny” (EA-3).

Utrzymanie w przypadku metropolii formalnego statusu jednostki międzygminnej (EPCI) ma istotną korzyść, gdyż ustawa określa tylko ich kategorie, ale nie dekretuje ich granic pozostawiając sporo miejsca dla lokalnych preferencji i specyfik. Gdyby metropolie stały się jednostkami samorządowymi, ustawodawca musiałby określić ustawowo ich granice i zuniformizowany dla wszystkich statut. Pozostając w ramach EPCI, statut może być ustanowiony przez lokalnych radnych i dlatego, mimo kadru prawnego, zachowuje się dużą elastyczność możliwych do przyjęcia rozwiązań w zakresie podziału mandatów między gminy, określenia kompetencji i tego, co stanowi wspólny interes metropolitalny. (ES-6)

Istotną kwestią, która pojawiała się w większości raportów poprzedzających przyjęcie reformy z 16 grudnia 2010 roku, była kwestia deficytu legitymacji demokratycznej jednostek międzygminnych (EPCI). Raport przygotowany przez Komitet Balladura sugerował w tym zakresie wprowadzenie powszechnych i bezpośrednich wyborów radnych międzygminnych, co pozwoliłoby strukturze międzygminnej realizującym szerokie kompetencje na odwołanie się do społecznego mandatu. Ustawa z 16 grudnia 2010 roku w sposób częściowy zrealizowała ten postulat, jednak przyjęte rozwiązanie utrzymuje subordynację struktur międzygminnych w stosunku do poziomu gminnego, natomiast radni międzygminni są w dalszym ciągu określani przez ustawodawcę jako „delegaci wspólnotowi” (*délégués communautaires*).

Regulacje ustawowe odnoszące się do zgromadzenia wspólnotowego, tj. podstawowego organu władzy w nowych metropoliach odnoszą się także do organów deliberacyjnych pozostałych publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI), tj. wspólnot miejskich, wspólnot aglomeracji oraz wspólnot gmin.

Ustawa przewiduje wybory bezpośrednie do zgromadzeń wspólnotowych wszystkich jednostek międzygminnych (EPCI), odbywające się w ramach wyborów municypalnych w gminach, w których wybory odbywają się w systemie list, tj. w gminach powyżej 500 mieszkańców. Pierwsze wybory bezpośrednie do zgromadzeń wspólnotowych odbędą się w marcu 2014 roku. Podział miejsc w zgromadzeniach między gminy członkowskie w przypadku wspólnot gmin i wspólnot aglomeracji będzie przedmiotem porozumienia w ramach jednostki międzygminnej z zachowaniem pewnych zasad. Do zasad tych należy przyporządkowanie każdej gminie przynajmniej jednego miejsca w zgromadzeniu, wykluczenie sytuacji, w której jedna gmina ma więcej niż połowę miejsc, podział

miejsc musi uwzględniać liczbę ludności poszczególnych gmin. Dodatkowo ustawa reguluje maksymalną liczebność zgromadzeń wspólnotowych jednostek międzygminnych oraz maksymalną liczbę wiceprezesów zarządów jednostek międzygminnych. Natomiast w przypadku metropolii oraz wspólnot miejskich lub w przypadku braku porozumienia wewnątrz wspólnot gmin i wspólnot aglomeracji, liczba miejsc zostanie określona zgodnie z tabelą stanowiącą treść ustawy (tabela 8), a ich podział między gminy będzie przeprowadzony proporcjonalnie do liczby ich mieszkańców, z zagwarantowaniem przynajmniej jednego

Tabela 8

**Liczba miejsc w zgromadzeniach wspólnotowych w stosunku do liczby ludności publicznej jednostki współpracy międzygminnej**

Liczba mieszkańców publicznej jednostki współpracy międzygminnej (EPCI)	Liczba miejsc w zgromadzeniu wspólnotowym	Liczba mieszkańców publicznej jednostki współpracy międzygminnej (EPCI)	Liczba miejsc w zgromadzeniu wspólnotowym
>3 500	16	100 000—149 999	48
3 500—4 999	18	150 000—199 999	56
5 000—9 999	22	200 000—249 999	64
10 000—19 999	26	250 000—349 999	72
20 000—29 999	30	350 000—499 999	80
30 000—39 999	34	500 000—699 999	90
40 000—49 999	38	700 000—1 000 000	100
50 000—74 999	40	<1 000 000	130
75 000—99 999	42		

Źródło: *Loi de réforme des collectivités territoriales — guide pratique*, Ministre chargé des collectivités territoriales, Rédaction: Direction générale des collectivités locales, Conception et réalisation: DICOM, s. 12, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) [dostęp: 17.10.2012].

miejsca dla każdej gminy. Ustawodawca dopuszcza w pewnych sytuacjach zmianę liczebności zgromadzeń wspólnotowych, jeśli na przykład któraś z gmin otrzyma większą niż połowa liczbę miejsc w zgromadzeniu. Dodatkowo zapisy ustawy przewidują, że dwie trzecie radnych gmin członkowskich reprezentujących przynajmniej połowę mieszkańców jednostki międzygminnej lub połowa radnych gmin członkowskich reprezentujących przynajmniej dwie trzecie mieszkańców jednostki międzygminnej, mogą podjąć decyzję o zwiększeniu o maksymalnie 10% liczebności zgromadzenia z możliwością podjęcia decyzji o przekroczeniu przez jedną z gmin połowy wszystkich miejsc w zgromadzeniu<sup>140</sup>.

<sup>140</sup> Kwestie te reguluje art. 8 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.

Ustawodawca nie wprowadził natomiast wyborów bezpośrednich przewodniczących metropolii i pozostałych jednostek współpracy międzygminnej, którzy będą wybierani przez zgromadzenia wspólnotowe EPCI. Rozwiązaniem, które może natomiast usprawnić działanie egzekutyw jednostek międzygminnych jest ograniczenie liczebności ich składu, która dotąd nierzadko odzwierciedla liczbę wszystkich gmin członkowskich. Ustawa z 16 grudnia 2010 roku przewiduje w tym zakresie maksymalną liczbę wiceprzewodniczących EPCI na poziomie 15 osób. Liczba ta nie może przekroczyć 20% możliwego maksymalnego składu Zarządu.

Przewidziany w ustawie tryb wyłaniania delegatów gminnych do zgromadzeń wspólnotowych wydaje się uzupełniać występujący dotąd deficyt demokratyczny jednostek międzygminnych wynikający z konieczności bezpośredniego wyłaniania przez obywateli osób zasiadających w jednostkach dysponujących władzą publiczną, w tym możliwością ustanawiania opodatkowania. Mimo to dokładna analiza rozwiązań prawnych pozwala stwierdzić, że wprowadzona procedura wyborcza „ogranicza w istotny sposób autonomię szczebla międzygminnego w stosunku do szczebla gminnego. Współwystępowanie wyborów gminnych i wspólnotowych, brak odrębnych okręgów wyborczych dla szczebla międzygminnego obejmujących swoim zasięgiem obszar wspólnoty, wreszcie fakt ścisłego połączenia mandatu wspólnotowego z mandatem gminnym, w istotny sposób redukują znaczenie wyborów bezpośrednich, a tym samym autonomizację szczebla międzygminnego. Dodatkowo brak wyborów bezpośrednich przewodniczących egzekutyw wspólnotowych, także istotnie ogranicza znaczenie przywództwa międzygminnego na poziomie metropolii”. (EA-9) Trudno oczekiwać w tej sytuacji, aby wybory do Zgromadzeń metropolii, będące pochodną wyborów miejskich sprzyjały kampanii, w której kwestie i wyzwania metropolitalne zajęłyby pozycję centralną. Tym bardziej, że wyłaniane w ten sposób osoby, ustawa „w dalszym ciągu określa mianem delegatów gmin. Będą oni wybierani przy okazji wyborów do rad gmin, co będzie miało wpływ na ich wybory polityczne” (EA-19).

Reforma terytorialna z 2010 roku przewidziała także istotne i budzące sporo kontrowersji zmiany dotyczące wyborów do ciał deliberacyjnych departamentów i regionów, które w myśl ustawy miały także stać się jednostkami terytorialnymi, wyspecjalizowanymi w przewidzianych dla nich ustawowo kompetencjach. Ustawa przewiduje połączenie wyborów do departamentalnych rad generalnych i rad regionalnych, czego efektem będzie instytucja „radnego terytorialnego” (*conseiller territorial*), który będzie zasiadał w organach deliberacyjnych obu jednostek samorządowych równocześnie. Wybory radnych terytorialnych powinny się odbyć po raz pierwszy w marcu 2014 roku z zastosowaniem systemu większościowego opartego na dwóch turach<sup>141</sup>. „Sposób wyłaniania radnych tery-

<sup>141</sup> Kwestie te reguluje art. 1 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.

toryalnych wspólnych dla regionów i departamentów można będzie przyrównać do systemu wyłaniania radnych międzygminnych. Tworzy to pewien paralelizm między wspólną reprezentacją gmin i wspólnot (EPCI), a połączoną reprezentacją regionów i departamentów” (ES-6).

Reforma terytorialna z 16 grudnia 2010 roku zawiera jeszcze jedno nowe rozwiązanie instytucjonalne, tj. bieguny metropolitalne (*pôles métropolitains*), które pojawiło się niemal na ostatnim etapie prac nad ustawą. Jeden z ekspertów stwierdził, że ta dodatkowa propozycja mogła być skutkiem świadomości potencjalnego słabego zainteresowania wśród samorządowców „nowymi metropoliami”, co może wynikać z ogólnej słabości tej instytucji w stosunku do spodziewanego jej statusu<sup>142</sup>. Inny ekspert biorący udział w badaniu stwierdził, że pojawienie się zapisów o biegunach metropolitalnych dowodzi silnego wpływu „lokalnych notabli”, tj. samorządowców łączących funkcje lokalne z mandatem deputowanego lub senatora. W jego ocenie zapis ten pojawił się pod bezpośrednim wpływem prezesa wspólnoty miejskiej Wielkiego Lyonu, Gérarda Collomba, jednocześnie senatora, który miał przeforsować ten pomysł na komisji parlamentarnej. Powyższa inicjatywa miała wynikać ze świadomości braku możliwości dalszego poszerzania terytorialnego Wielkiego Lyonu w związku z oporami gmin przyległych, wzbraniających się przed przystąpieniem do tej wspólnoty miejskiej (EA-8). Propozycja ta wpisywała się także w projekt zainicjowanej na początku 2010 roku „współpracy metropolitalnej” między Wielkim Lyonem, Wspólną Aglomeracją Saint-Étienne Métropole, Wspólną Aglomeracją Portes de l’Isère (CAPI) oraz Pays Viennois (ViennAgglo). Stworzenie nowej formy instytucjonalnej w postaci bieguna metropolitalnego mogło stanowić usankcjonowanie i sposób na utrwalenie rozwijanej wcześniej współpracy między jednostkami międzygminnymi. Należy w tym kontekście odwołać się do konkluzji z rozdziału wcześniejszego, gdzie wskazano na ograniczenia jednostek międzygminnych w zakresie ich możliwości udzielenia efektywnej odpowiedzi na zjawisko metropolizacji. Efektem tego jest pójście w kierunku tworzenia nowych struktur współpracy międzyterytorialnej, która *de facto* stanowi współpracę jednostek międzygminnych (współpracę między-międzygminną), które z powodu dystansu geograficznego, ale także barier politycznych i historycznych, nie będą w stanie w perspektywie stworzyć wspólnej jednorodnej jednostki terytorialnej, np. w postaci metropolii. Bieguny metropolitalne stanowią zgodnie z powyższym próbę przekroczenia inercji jednostek współpracy międzygminnej, których rozwój terytorialny zatrzymał się na poziomie aglomeracji i stworzenia narzędzi współpracy i koordynacji na poziomie oddziaływania procesów metropolizacji z uwzględnieniem wyzwania metropolii sieciowych.

---

<sup>142</sup> Fragment wystąpienia pani Natalie Merley, prawniczki będącej pracownikiem naukowym Université Jean Monnet w Saint-Étienne podczas seminarium dnia 22 września 2011 roku, które odbyło się w Saint-Étienne we Francji.



Obecna reforma terytorialna nie dąży do wzniesienia jednostek międzygminnych do poziomu regionów metropolitalnych. Należy pamiętać, że kiedy ustawa mówi o metropolii, oznacza to obszary powyżej 500 tys. mieszkańców. Jest to więc raczej poziom aglomeracji. [...] Odpowiedzią na fenomen metropolizacji na poziomie regionu metropolitalnego nie są jednostki współpracy międzygminnej. Idziemy raczej w kierunku narzędzi, które spowodują, że wspólnoty międzygminne, jednostki samorządowe czy pozostali aktorzy zaangażowani w proces metropolizacji, będą zdolni do wspólnej pracy, tworzenia projektów i opanowania wyzwań metropolitalnych. [...] Struktura ta ma przyjąć nazwę bieguna metropolitalny (*pôle métropolitain*), choć jest to trochę mylące, gdyż nie chodzi o jeden biegun a raczej wielobiegunowy obszar metropolitalny. [...] Tak więc obecną odpowiedzią na potrzebę współpracy międzyterytorialnej jest forma związku mieszanego (*syndicat mixte*), co stanowi rozwiązanie dosyć klasyczne. (ES-1)

Sięgając do regulacji ustawowych w zakresie tworzenia i funkcjonowania biegunów metropolitalnych ustawa stwierdza, że mogą one powstawać wyłącznie z połączenia publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI) o własnym opodatkowaniu. Nawiązując do powyższego, członkami założycielami mogą być wyłącznie metropolie, wspólnoty miejskie, wspólnoty aglomeracji i wspólnoty gmin, które łącznie osiągną minimalny pułap 300 tys. mieszkańców i z których jedno liczy przynajmniej 150 tys. mieszkańców. Zrezygnowano tym samym z warunku spójności terytorialnej. Warunek ten został jednak utrzymany w przypadku transgranicznych biegunów metropolitalnych, które nie mogą zawierać enklaw, choć jednocześnie obniżono wymóg demograficzny dla największej członkowskiej jednostki międzygminnej do 50 tys. mieszkańców. Utworzenie bieguna metropolitalnego wymaga jednomyślności ciał deliberacyjnych wszystkich angażujących się w ten projekt jednostek współpracy międzygminnej. Projekt utworzenia bieguna metropolitalnego jest następnie opiniowany w terminie trzech miesięcy przez władze departamentalne i regionalne, natomiast ustanowienia bieguna metropolitalnego dokonuje, na podstawie stosownego dekretu, prefekt departamentalny, mający swoją siedzibę w największej pod względem populacji jednostce międzygminnej przyszłego bieguna metropolitalnego<sup>143</sup>.

W przypadku biegunów metropolitalnych mamy do czynienia z zupełnie odmienną logiką nieodnoszącą się do pogłębionej współpracy międzygminnej rozciągającej się na poszerzonym terytorium, ale z logiką bazującą na luźnej współpracy wspólnot miejskich, wspólnot aglomeracji i ewentualnie wspólnot gmin, funkcjonujących na zasadzie mieszanych związków gminnych nieposiadających własnego opodatkowania. Mają to być struktury bardzo luźne na poziomie przyjmowania swoich członków, ale także w kwestii ich organizacji

<sup>143</sup> Kwestie te reguluje art. 20 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010–1563, 16 décembre 2010.

i kompetencji. Utworzenie takiego związku wymaga zgody jednostek międzygminnych, które mają wejść w jego skład. Nie mamy tu do czynienia z inicjatywą prefekta, a projekt utworzenia bieguna metropolitalnego nie musi nawet figurować w departamentalnym schemacie współpracy międzygminnej<sup>144</sup>.

Zgodnie z zapisami ustawy o reformie terytorialnej z 16 grudnia 2010 roku bieguny metropolitalne swoim funkcjonowaniem mają dążyć do realizacji modelu zrównoważonego rozwoju terytorialnego i zagospodarowania przestrzennego na poziomie infradepartamentalnym i infraregionalnym. Pole działania biegunów metropolitalnych obejmuje rozwój ekonomiczny, promocję innowacyjności, badania naukowe, szkolnictwo wyższe, kulturę, zagospodarowanie przestrzenne oraz rozwój infrastruktury transportowej<sup>145</sup>.

W kwestii funkcjonowania bieguna metropolitalnego jednostki członkowskie swobodnie ustanawiają jego statut. Swoboda dominuje także w kwestii kompetencji, których kilka wymienia ustawa, a które mogą dotyczyć innowacji terytorialnych w zakresie promocji ekonomicznej, transportu, badań i szkolnictwa wyższego czy kultury. Decyzja w zakresie kompetencji, które miałyby być przedmiotem transferu na biegun metropolitalny, jest efektem deliberacji członkowskich jednostek międzygminnych. Samo pojęcie kompetencji nie jest z resztą do końca adekwatne, ponieważ ustawa mówi raczej o działaniach podejmowanych przez bieguny a nie o kompetencjach, w związku z czym pojawiają się głosy, że nie będzie dochodziło do żadnych transferów w zakresie kompetencji, ale że realizowane będą określone projekty. (EA-19)

Oceny tej dodatkowej formy instytucjonalnej współpracy na obszarach aglomeracji i między nimi były dosyć zróżnicowane. Niektórzy eksperci, jak we wcześniej cytowanej wypowiedzi, zwracali uwagę na istotne znaczenia biegunów metropolitalnych w kontekście możliwości przekroczenia barier, z jakimi na obszarach podlegających metropolizacji, konfrontują się jednostki współpracy międzygminnej, niemające możliwości dalszego poszerzania swojego zasięgu terytorialnego. W tej perspektywie bieguny metropolitalne wydają się stanowić dogodną formę dla rozwijania współpracy międzyterytorialnej, także w ramach tzw. metropolii sieciowych. Inni badani eksperci wyrażali zdanie odmienne, wskazując, że „w kwestii biegunów metropolitalnych dominuje przekonanie, że rozwiązanie to nie wnosi wiele nowego, a jest przede wszystkim narzędziem konsolidacji w miejscach, gdzie aglomeracje mają problem z przekroczeniem pułapu 400 tys. mieszkańców. Rozwiązanie to miało także utrzymać strukturę wspólnot aglome-

<sup>144</sup> Fragment wystąpienia pani Natalie Merley, prawniczki będącej pracownikiem naukowym Université Jean Monnet w Saint-Étienne podczas seminarium dnia 22 września 2011 roku, które odbyło się w Saint-Étienne we Francji.

<sup>145</sup> Kwestie te reguluje art. 20 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.

racji i wspólnot miejskich w dotychczasowej formie” (EA-3). „Biegun metropolitalny nie wnosi wiele nowego, bowiem będzie on funkcjonował w formie związku mieszanego, tymczasem jest już we Francji wiele narzędzi prawnych umożliwiających współpracę wykraczającą poza współpracę międzygminną [...]. Mamy struktury prawne pozwalające na tworzenie federacji pionowych składających się ze związków typowo technicznych ze wspólnotami, ale także gminami, departamentami, regionami, a nawet z izbami handlowymi” (ES-6). Kolejni eksperci bardziej wazyli swoje wypowiedzi wskazując, że „z jednej strony jest to regres, bo cofamy się do związków mieszanych, z drugiej strony jest to pewien substytut pozwalający na głębszą współpracę. Chociaż nie udało się poszerzyć granic Wielkiego Lyonu, powstało stowarzyszenie umożliwiający współpracę” (EA-8). Podsumowując można stwierdzić, że bieguny metropolitalne (*pôles métropolitaines*) są nową formą mieszanego związku międzyterytorialnego, charakteryzującego się dużą elastycznością, nową formułą prawną, którą można aplikować do istniejących już rozwiązań prawnych. To, co dla jednych stanowi jej słabość, tj. brak kompetencji obligatoryjnych i własnego opodatkowania, dla innych jest źródłem jej siły i powodzenia wśród samorządów, gdyż nie budzi oporów i leków wśród lokalnych notabli, których strefy wpływów pozostają nienaruszone.

Reforma terytorialna z 16 grudnia 2010 roku wprowadziła także pewne zmiany w regulacjach dotyczących funkcjonujących już jednostek międzygminnych. Jednym z celów ustawodawcy było doprowadzenie do powstawania nowych jednostek współpracy międzygminnej na obszarach nieobjętych ich działaniem, ale także konsolidacja jednostek już funkcjonujących celem ograniczenia ich liczności. W związku z tym zapisy ustawy przewidują możliwość utworzenia wspólnoty aglomeracji na obszarze gmin, których łączna populacja liczy przynajmniej 30 tys. mieszkańców pod warunkiem, że w jej skład wchodzi gmina będąca stolicą departamentu. Dodatkowa istotna zmiana dotyczy sposobu liczenia populacji, bowiem ustawodawca odchodzi od metody stosowanej przez INSEE (odpowiednik polskiego GUS), na rzecz procedury stosowanej przy obliczaniu państwowej dotacji samorządowej (DGF), która bierze pod uwagę także osoby mające swoje drugie miejsce zamieszkania na tym obszarze. Zmiana ta może mieć istotne znaczenie dla regionów turystycznych. W przypadku wspólnot miejskich dokonano także obniżenia wymaganego pułapu demograficznego, otwierając niektórym wspólnotom aglomeracji możliwość przekształcenia się we wspólnotę wyższego rzędu. W świetle nowej ustawy do utworzenia wspólnoty miejskiej wymagane jest zgrupowanie gmin, których łączny potencjał ludnościowy nie będzie niższy niż 450 tys. mieszkańców<sup>146</sup>.

W zakresie poszerzenia kompetencji funkcjonujących już jednostek międzygminnych, nowa ustawa jest dosyć ograniczona. „W zasadzie jedyną istotną

<sup>146</sup> Kwestie te reguluje art. 30, paragraf 1 i 2 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010–1563, 16 décembre 2010.

zmianą jest szerszy transfer kompetencji w zakresie „policji” ze szczebla gminnego na prezesa wspólnoty międzygminnej. Jest to jednak obwarowane bardzo skomplikowaną procedurą, którą wprowadził Senat, która powoduje, że nawet jeśli mamy do czynienia z transferem automatycznym, to w wypadku sprzeciwu gmin, prezes jednostki współpracy międzygminnej może odmówić przyjęcia tych kompetencji. Kompetencje dotyczące „policji” są bardzo delikatną sferą [...] <sup>147</sup>. Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż automatyczny transfer kompetencji ma w tym wypadku dotyczyć wyłącznie takich dziedzin jak: oczyszczanie wody, eliminacja odpadów komunalnych oraz tworzenie przestrzeni dla ludności nomadycznej (*gens du voyage*). Pozostałe transfery mające charakter fakultatywny mogą dotyczyć kwestii miejsc parkingowych oraz organizacji i bezpieczeństwa imprez kulturalnych i sportowych. <sup>148</sup> Tabela 9 przedstawia aktualny układ instytucjonalny publicznych jednostek współpracy międzygminnej wraz ze wskazaniem na ich kompetencje oraz źródło ich transferu.

Ustawa nie wprowadziła istotnych zmian w zakresie finansowania jednostek międzygminnych. Zastosowanie wobec dotychczas funkcjonujących wspólnot gmin, aglomeracji czy wspólnot miejskich mają omówione już przepisy stosowane wobec metropolii. Chodzi o dwa zapisy, z których pierwszy otwiera możliwość integrowania podatków bezpośrednich na poziomie jednostek międzygminnych (EPCI), drugi natomiast daje możliwość przyjmowania przez EPCI dotacji państwowej dla gmin (DGF). Oba rozwiązania mają na celu zintegrowanie finansów lokalnych na poziomie jednostek międzygminnych, choć oparte są na zasadzie dobrowolności, bowiem decyzja uzależniona jest od akceptacji rad miejskich i wspólnotowych.

W omawianej ustawie z grudnia 2010 roku można dostrzec logikę obecną także w raporcie Balladura, który zmierzał do konsolidacji i racjonalizacji struktury francuskich jednostek samorządowych i jednostek współpracy międzygminnej. Rozwiązania przyjęte w ustawie mają jednak charakter znacznie bardziej ograniczony i subtelny, niż propozycje formułowane w przywołanym raporcie. Ustawa powraca do kwestii rozdrobnienia gminnego i zastępuje nieefektywny mechanizm łączenia gmin z 1971 roku (ustawa Marcellin), nową i trochę odważniejszą procedurą. Ustawa otwiera bowiem możliwość przekształcenia jednostki międzygminnej (EPCI) w nowopowstałą gminę, pod warunkiem wyrażenia zgody przez wszystkie rady miejskie gmin członkowskich. W przypadku braku zgody ustawa wskazuje procedurę, która daje szansę na połączenie gmin, jeżeli za tym projektem opowie się minimum dwie trzecie radnych gminnych reprezentujących dwie trzecie mieszkańców. Wówczas konieczne jest zorganizowanie „konsultacji

<sup>147</sup> Fragment wystąpienia pani Natalie Merley, prawniczki będącej pracownikiem naukowym Université Jean Monnet w Saint-Étienne podczas seminarium dnia 22 września 2011 roku, które odbyło się w Saint-Étienne we Francji.

<sup>148</sup> Kwestie te reguluje art. 63 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.

Tabela 9

## Kompetencja publicznych jednostek współpracy międzygminnej w świetle ustawy z 16 grudnia 2010 roku

	Wspólnoty gmin ( <i>Communaute de communes</i> ) art. L.5214-16 CGCT	Wspólnoty aglomeracji ( <i>Communautés d'agglomération</i> ) art. L. 5216-5 CGCT	Wspólnoty miejskie ( <i>Communautés urbaines</i> ) art. L. 5215-20 CGCT	Metropolie ( <i>Métropoles</i> ) art. L. 5217-4 CGCT
	<b>W zakresie rozwoju ekonomicznego</b>			
	Działanie i rozwój ekonomiczny o znaczeniu wspólnotowym. Działania te są określane w sposób dobrowolny. Jednak w przypadku wspólnot gmin o własnym opodatkowaniu i korzystających z dotacji państwowej DGF działania te muszą dotyczyć: zagospodarowania; zarządzania oraz utrzymywania stref aktywności przemysłowej, handlowej, usługowej, rzemieślniczej, turystycznej, portowej i lotniskowej o znaczeniu wspólnotowym.	Działanie i rozwój ekonomiczny o znaczeniu wspólnotowym. Tworzenie, zagospodarowanie, zarządzanie oraz utrzymywanie stref aktywności przemysłowej, handlowej, usługowej, rzemieślniczej, turystycznej portowej i lotniskowej, które posiadają znaczenie wspólnotowe.	Działania w zakresie rozwoju ekonomicznego. Tworzenie, zagospodarowanie, zarządzanie oraz utrzymywanie stref aktywności przemysłowej, handlowej, usługowej, rzemieślniczej, turystycznej portowej i lotniskowej, które posiadają znaczenie wspólnotowe.	Działania w zakresie rozwoju ekonomicznego. Tworzenie, zagospodarowywanie i zarządzanie strefami aktywności przemysłowej, handlowej i usługowej, rzemieślniczej, turystycznej oraz strefami portowymi i lotniskowymi.
	Budowa, utrzymanie i działanie wyposażenia kulturalnego i sportowego oraz wyposażenia w zakresie nauczania przedszkolnego oraz szkolnictwa podstawowego posiadającego znaczenie wspólnotowe.	Budowa, zagospodarowanie, utrzymanie i zarządzanie w zakresie wyposażenia kulturalnego i sportowego posiadającego znaczenie wspólnotowe.	Budowa lub zagospodarowanie, utrzymanie, zarządzanie oraz aktywność w zakresie wyposażenia, sieci i jednostek kulturalnych, społeczno-kulturalnych, społeczno-edukacyjnych, sportowych, w momencie gdy posiadają znaczenie wspólnotowe.	Budowa, zagospodarowanie, utrzymanie i funkcjonowanie obiektów kulturalnych, społeczno-kulturalnych, społeczno-edukacyjnych, i sportowych o znaczeniu metropolitalnym.

	Wspólnoty gmin ( <i>Communaute de communes</i> ) art. L.5214-16 CGCT	Wspólnoty aglomeracji ( <i>Communautés d'agglomération</i> ) art. L. 5216-5 CGCT	Wspólnoty miejskie ( <i>Communautés urbaines</i> ) art. L. 5215-20 CGCT	Metropolie ( <i>Métropoles</i> ) art. L. 5217-4 CGCT
			Licea i gimnazja powstałe przed ustawami o decentralizacji.	—
<b>W zakresie zagospodarowania przestrzennego</b>				
Kompetencje o znaczeniu wspólnotowym wyznaczane w sposób samodzielny. Wspólnoty gmin o własnym opodatkowaniu i korzystające z dotacji państwowej DGF: Plan spójności terytorialnej (SCOT) oraz plan sektorowy; realizacja stref wspólnego zagospodarowania (ZAC) o znaczeniu wspólnotowym.	Plan spójności terytorialnej (SCOT) oraz plan sektorowy; Wyznaczenie i realizacja stref wspólnego zagospodarowania (ZAC) o znaczeniu wspólnotowym.	Plan spójności terytorialnej (SCOT) oraz plan sektorowy; Wyznaczenie i realizacja stref wspólnego zagospodarowania (ZAC) o znaczeniu wspólnotowym. Organizacja transportu miejskiego.	Plan spójności terytorialnej (SCOT) oraz plan sektorowy; lokalny plan urbanistyczny (PLU) i inne dokumenty urbanistyczne. Tworzenie stref wspólnego zagospodarowania (ZAC), tworzenie rezerw mieszkaniowych. Po zaciągnięciu opinii rad miejskich tworzenie rezerw mieszkaniowych o znaczeniu wspólnotowym.	Plan spójności terytorialnej (SCOT) oraz plan sektorowy, lokalny plan urbanistyczny (PLU) i inne dokumenty urbanistyczne, tworzenie stref wspólnego zagospodarowania (ZAC), tworzenie rezerw mieszkaniowych.
Tworzenie, zagospodarowanie i utrzymanie sieci drogowej o znaczeniu ponadgminnym.	Możliwość wprowadzenia usługi polegającej na oddaniu do dyspozycji mieszkańców ogólnie dostępnych rowerów.	Tworzenie lub zagospodarowanie i utrzymanie sieci drogowej o znaczeniu ponadgminnym. Tworzenie lub zagospodarowanie i zarządzanie strefami parkingowymi o znaczeniu ponadgminnym.	Organizacja transportu miejskiego. Tworzenie, zagospodarowanie i utrzymanie sieci drogowej, oznakowania, stref parkingowych.	Organizacja transportu miejskiego. Tworzenie, zagospodarowanie i utrzymanie sieci drogowej, oznakowania, stref parkingowych oraz planów mobilności miejskiej.
			Uwzględnianie całościowego programu zagospodarowania przestrzennego i wyznaczanie stref sektorowych w rozumieniu kodeksu urbanistycznego.	Uwzględnianie całościowego programu zagospodarowania przestrzennego i wyznaczanie stref sektorowych w rozumieniu kodeksu urbanistycznego.



W zakresie lokalnej polityki mieszkalnictwa			
Kompetencje o znaczeniu wspólnotowym wyznaczane w sposób samodzielny. Wspólnoty gmin o własnym opodatkowaniu i korzystające z dotacji państwowej DGF: polityka mieszkaniowa o znaczeniu wspólnotowym ze szczególnym uwzględnieniem osób społecznie upośledzonych.	Lokalny program mieszkalnictwa.	Lokalny program mieszkalnictwa.	Lokalny program mieszkalnictwa.
	Polityka mieszkaniowa o znaczeniu wspólnotowym, działanie i wsparcie finansowe na rzecz mieszkalnictwa socjalnego o znaczeniu wspólnotowym, rezerwy mieszkaniowe umożliwiającej realizację polityki wspólnotowej w zakresie mieszkalnictwa socjalnego, działania o znaczeniu wspólnotowym na rzecz mieszkalnictwa osób społecznie upośledzonych. Poprawa stanu istniejących zasobów w zakresie nieruchomości o znaczeniu wspólnotowym.	Polityka mieszkaniowa o znaczeniu wspólnotowym; działanie i wsparcie finansowe na rzecz mieszkalnictwa socjalnego o znaczeniu wspólnotowym, działania na rzecz mieszkalnictwa osób społecznie upośledzonych poprzez operacje o znaczeniu wspólnotowym. Zaprogramowane operacje na rzecz poprawy mieszkalnictwa. Przejmowanie i rehabilitacja zdegradowanych zasobów mieszkaniowych o znaczeniu wspólnotowym.	Polityka mieszkalnictwa, wsparcie finansowe dla mieszkalnictwa socjalnego, działania na rzecz mieszkalnictwa socjalnego, działanie na rzecz mieszkalnictwa osób społecznie upośledzonych.  Poprawa stanu istniejących zasobów nieruchomości, przejmowanie i rehabilitacja zdegradowanych zasobów mieszkaniowych.
W zakresie polityki miejskiej			
	Kontraktualistyczne narzędzia rozwoju miejskiego, rozwoju lokalnego oraz włączenia społecznego i ekonomicznego o znaczeniu wspólnotowym.	Kontraktualistyczne narzędzia rozwoju miejskiego, rozwoju lokalnego oraz włączenia społecznego i ekonomicznego.	Kontraktualistyczne narzędzia rozwoju miejskiego, rozwoju lokalnego oraz włączenia społecznego i ekonomicznego.
	Lokalne narzędzia zapobiegania przestępczości.	Lokalne instrumenty zapobiegania przestępczości.	Lokalne instrumenty zapobiegania przestępczości.

Wspólnoty gmin ( <i>Communaute de communes</i> ) art. L.5214-16 CGCT	Wspólnoty aglomeracji ( <i>Communautés d'agglomération</i> ) art. L. 5216-5 CGCT	Wspólnoty miejskie ( <i>Communautés urbaines</i> ) art. L. 5215-20 CGCT	Metropolie ( <i>Métropoles</i> ) art. L. 5217-4 CGCT
W zakresie zarządzania usługami publicznymi			
Oczyszczalnie w zakresie całonotowym lub częściowym. Wspólnoty gmin o własnym opodatkowaniu i korzystające z dotacji państwowej DGF; oczyszczalnie zbiorowe i indywidualne.	Oczyszczanie ścieków oraz woda.	Zaopatrzenie w wodę i oczyszczalnie ścieków.	Zaopatrzenie w wodę i oczyszczalnie ścieków.
		Tworzenie, rozwijanie i przenoszenie cmentarzy oraz tworzenie i rozwijanie krematoriów oraz obiektów cmentarnych.	Tworzenie, rozwijanie i przenoszenie cmentarzy oraz tworzenie i rozwijanie krematoriów.
		Ubojnie, ubojnie targowe i targi o znaczeniu ogólnonarodowym.	Ubojnie, ubojnie targowe i targi o znaczeniu ogólnonarodowym.
		Służby przeciwpożarowe i ratownicze (SDIS).	Służby przeciwpożarowe i ratownicze (SDIS).
W zakresie ochrony i waloryzacji środowiska naturalnego oraz polityka jakości życia			
Kompetencje o znaczeniu wspólnotowym wyznaczone w sposób samodzielny lub w innym wypadku w ramach planu departamentalnego. Wspólnoty gmin korzystające z dotacji państwowej DGF; eliminacja oraz waloryzacja odpadów komunalnych. Wsparanie działań na rzecz racjonalizowania zapotrzebowania energetycznego (kompetencje o znaczeniu wspólnotowym).	Eliminacja i waloryzacja odpadów komunalnych i pochodnych lub część tej kompetencji. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza. Przeciwdziałanie nadmiarowi hałasu.	Eliminacja i waloryzacja odpadów komunalnych i pochodnych. Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza. Przeciwdziałanie nadmiarowi hałasu. Wsparanie działań na rzecz racjonalizowania zapotrzebowania energetycznego.	Zbiórka, eliminacja i waloryzacja odpadów komunalnych i pochodnych.
			Przeciwdziałanie zanieczyszczeniu powietrza.
			Przeciwdziałanie nadmiarowi hałasu.
			Wsparanie działań na rzecz racjonalizowania zapotrzebowania energetycznego.

Kompetencje departamentu	Transport szkolny.
	Zarządzanie drogami o znaczeniu metropolitalnym oraz dróg im podległych i pomocniczych.
	Rozwój gospodarczy: strefy aktywności gospodarczej oraz zagraniczna promocja terytorialna.
Kompetencje regionu	Rozwój gospodarczy: promocja zagraniczna terytorium i jego potencjału gospodarczego.

	Wspólnoty gmin ( <i>Communaute de communes</i> ) art. L.5214-16 CGCT	Wspólnoty aglomeracji ( <i>Communautés d'agglomération</i> ) art. L. 5216-5 CGCT	Wspólnoty miejskie ( <i>Communautés urbaines</i> ) art. L. 5215-20 CGCT	Metropolie ( <i>Métropoles</i> ) art. L. 5217-4 CGCT
Kompetencje departamentu	<b>Kompetencje fakultatywne w dziedzinie polityki społecznej</b>			
	Definiowanie, realizowanie i koordynacja polityki społecznej. Świadczenia socjalne. Udział w działaniach prewencyjnych (włączenie społeczne, prewencje specjalistyczne; aktywność społeczno-edukacyjna; przeciwdziałanie przestępczości).	Definiowanie, realizowanie i koordynacja polityki społecznej. Świadczenia socjalne. Udział w działaniach prewencyjnych (włączenie społeczne, prewencje specjalistyczne; aktywność społeczno-edukacyjna; przeciwdziałanie przestępczości).	Definiowanie, realizowanie i koordynacja polityki społecznej. Świadczenia socjalne. Udział w działaniach prewencyjnych (włączenie społeczne, prewencje specjalistyczne; aktywność społeczno-edukacyjna; przeciwdziałanie przestępczości).	Definiowanie, realizowanie i koordynacja polityki społecznej. Świadczenia socjalne. Udział w działaniach prewencyjnych (włączenie społeczne, prewencje specjalistyczne; aktywność społeczno-edukacyjna; przeciwdziałanie przestępczości).
				Gimnazja: zapewnienie warunków lokalowych, utrzymywanie ogólne i techniczne, wyżywienie, z wyłączeniem ochrony i nadzoru nad uczniami.
				Całość lub część kompetencji w zakresie rozwoju ekonomicznego.
				Całość lub część kompetencji w zakresie turystyki.
				Całość lub część kompetencji w zakresie kultury.
				Całość lub część kompetencji w zakresie budowy, eksploatacji i utrzymania wyposażenia i infrastruktury służącej uprawianiu sportu.

Kompetencje regionu	<p>Kompetencje w dziedzinie budowy, zagospodarowania, utrzymania i funkcjonowania liceów; rekrutacja, wyżywienie; utrzymanie ogólne i techniczne (z wyłączeniem ochrony i nadzoru nad uczniami).</p> <p>Całość lub część kompetencji w zakresie rozwoju ekonomicznego.</p>
Kompetencje państwa	<p>Państwo może przekazać na prośbę metropolii własność, zagospodarowanie, utrzymanie i zarząd znaczących obiektów i infrastruktury.</p> <p>Włączenie na pełnych prawach do opracowywania, przeglądu i modyfikowania, schematów i dokumentów planifikatorskich w dziedzinie zagospodarowania, transportu, środowiska, w momencie ich oddziaływania na to terytorium.</p>

 kompetencje obligatoryjne  kompetencje opcjonalne

Źródło: *Loi de réforme des collectivités territoriales — guide pratique*, Ministre chargé des collectivités territoriales. Rédaction: Direction générale des collectivités locales, Conception et réalisation: DICOM, s. 45—51, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) [dostęp: 17.10.2012].

z obywatelami”, dla ważności których frekwencja musi wynieść przynajmniej połowę zarejestrowanych wyborców, a w każdej gminie projekt musi zdobyć poparcie większości absolutnej mieszkańców<sup>149</sup>.

Znaczenie ważniejszą zmianą wprowadzoną przez ustawę z 16 grudnia 2010 roku, wpisującą się w dążenie do zrationalizowania liczby i zasięgu terytorialnego jednostek współpracy międzygminnej są regulacje odnoszące się do nowych uprawnień prefekta i powstającego z jego inicjatywy schematu departamentalnego współpracy międzygminnej (*le schéma départemental de coopération intercommunale* — SDCI).

Obecny projekt ustawy przewiduje rozwiązania pozwalające na przewyżczenie oporu ze strony wspólnot defensywnych. Obecnie wymagana jest zgoda wszystkich zgromadzeń jednostek międzygminnych, podczas gdy nowa ustawa ogranicza ten wymóg, czyniąc go w pewnych sytuacjach zbędnym. Jeśli schemat departamentalny współpracy międzygminnej przewiduje szersze wobec obowiązujących granice jednostek międzygminnych, prefekt będzie mógł poddać pod deliberację nowe granice a głosowanie w ramach procedury większości kwalifikowanej mogą spowodować włączenie niektórych opornych podmiotów. Jest to oczywiście duże uproszczenie, bowiem z punktu widzenia formalnego, jest to bardziej złożone, ale ustawa wzmacnia w tym zakresie możliwości Departamentalnej komisji współpracy międzygminnej szczególnie w środowisku miejskim. Mimo to zawsze trzeba negocjować, gdyż inaczej następują blokady i instytucje nie działają, dlatego lepiej negocjować, zachęcać i przekonywać, także przy użyciu dotacji finansowych, aby ostatecznie doprowadzić np. do poszerzenia granic. (ES-6)

Przeglądając się bardziej szczegółowo nowym rozwiązaniem warto zwrócić uwagę na fakt, iż projekt schematu departamentalnego współpracy międzygminnej powstający z inicjatywy prefekta, nie jest przedkładany w pierwszej kolejności gminom i wspólnotom międzygminnym, których dotyczy, ale właśnie komisjom departamentalnym ds. współpracy międzygminnej, których skład został odnowiony na korzyść struktur międzygminnych, w stosunku do reprezentacji gmin. Następnie projekt schematu [...] trafia pod obrady rad gminnych i międzygminnych, które muszą wyrazić swoją opinię i zaakceptować projekt zwykłą większością swoich organów deliberacyjnych reprezentujących przynajmniej połowę mieszkańców (wcześniej wymagana była większość dwóch trzecich). Następnie, jeśli projekt przedłożony przez prefekta odbiega od założeń schematu departamentalnego współpracy międzygminnej lub ten nie zdobył przychylniej opinii ciał deliberacyjnych gmin i wspólnot, trafia on ponownie pod obrady komisji departamentalnej ds. współpracy międzygminnej. Komisja może sprzeciwić się propozycji prefekta, względnie zaproponować rozwiązania alternatywne, w tym

<sup>149</sup> Kwestie te reguluje art. 21 Ustawy o reformie terytorialnej: *Réforme des collectivités territoriales*, LOI nr 2010—1563, 16 décembre 2010.



celu jednak musi zgromadzić większość kwalifikowaną dwóch trzecich głosów. Następnie wypracowany w ten sposób schemat przedkładany jest ponownie gminom, które winny go wcielić w życie. „Mamy więc do czynienia ze zmniejszeniem roli procedur deliberacyjnych przed radami miejskimi i międzygminnymi, na rzecz wzmocnienia roli wspólnej prefekta i Komisji departamentalnej ds. współpracy międzygminnej” (EA-9).

Z punktu widzenia prawa wiele rzeczy jest możliwych, ale rzeczywistość nie jest kształtowana wyłącznie na bazie praw. Sytuacja, z którą mamy do czynienia nie odpowiada sytuacji na rozprawie sądowej, której przewodniczy sędzia, bowiem mamy do czynienia z procesem politycznym. W teorii prawo, jakie zostanie przyjęte sprzyja łączeniu jednostek współpracy międzygminnej. [...] Rola prefekta polega tu na prowadzeniu negocjacji i próbie przekonywania celem uzyskania struktury, która miałaby charakter racjonalny. [...] Wszystko to tworzy wrażenie chaosu, ale w tym chaosie są logiki polityczne, które opierają się na zasobach politycznych radnych i władzy, jaką dysponuje prefekt. Rola prefekta we francuskim systemie politycznym jest bardzo subtelna. Nie jest to już „zarządca”, który może decydować i narzucać odgórnie swoje decyzje. Musi to być raczej ktoś, kto dobrze zna swoje środowisko polityczne [...]. Ustawa, która ma być przyjęta wyposaża prefektów w kilka dodatkowych uprawnień i czasem będzie on miał możliwość rozstrzygania. Jednak znając funkcjonowanie francuskiego systemu politycznego, będą to sytuacje niezwykle rzadkie i odosobnione, gdyż zazwyczaj będą oni dążyli do uzyskania konsensusu. (EA-19)

Pytaniem otwartym pozostaje na ile prefekci będą skłonni do faktycznego wykorzystywania uzyskanych uprawnień, co w niektórych sytuacjach może oznaczać konieczność przeciwstawienia się Komisjom departamentalnym ds. współpracy międzygminnej czy merom i radnym.

Elementem, który z całą pewnością zmniejsza znaczenie przedstawionych rozwiązań prawnych jest fakt, iż prefekt mógł z nich korzystać wyłącznie do 1 czerwca 2013 roku oraz że nie obejmują one metropolii. Prefekt nie dysponuje inicjatywą w zakresie tworzenia metropolii i określania ich granic, a kwestia ta pozostaje w gestii radnych gminnych oraz organów deliberacyjnych jednostek międzygminnych.

Wzmocnienie roli prefekta w procesie racjonalizowania organizacji i terytorium struktur władzy lokalnej, wpisuje się w szerszy proces przedstawiony w rozdziale poświęconym ewolucji lokalnego systemu polityczno-administracyjnego we Francji (rozdział IV) zmierzający do konsolidacji zdecentralizowanych struktur państwa pod egidą prefekta, przy jednoczesnym wzmocnieniu roli władzy centralnej, co wpisuje się w perspektywę „państwa rządzącego na dystans”. Proces ten wydaje się być reakcją na zapoczątkowaną w latach 80. decentralizację, której państwo nie podważa, ale stara się racjonalizować jej skutki, tam gdzie lokalne mechanizmy polityczne instrumentalizujące nowe uprawnienia przyniosły

skutki inne od oczekiwanych. Tego rodzaju działania wzbudziły jednak poważne opory wśród samorządowców, traktujących wzmocnienie pozycji prefekta jako zabieg ograniczających ich autonomię. Opinii tej dał wyraz mer jednej z większych francuskich aglomeracji.

Podsumowując zawartość ustawy można by powiedzieć, że stanowi ona przejaw powolnej i stopniowej ewolucji współpracy międzygminnej, ale pod przymusem państwa i z inicjatywy prefekta, którego rola wzrosła do niespotykanych dotąd rozmiarów. To on występuje z inicjatywą schematu departamentalnego współpracy międzygminnej, a komisja ds. współpracy międzygminnej musi zdobyć dwie trzecie głosów, aby tej inicjatywie się sprzeciwić, w innym wypadku prefekt może realizować swoją koncepcję. Jest to zmiana, która szokuje część radnych i stanowi niejako krok wstecz w kontekście procesu decentralizacji. To tak jakby powiedzieć radnym — nie jesteście dość dobrzy, nie można tak dłużej, zostaniecie przymuszeni [...] <sup>150</sup>.

Przeprowadzona we Francji w grudniu 2010 roku reforma terytorialna daleka jest w swych założeniach od zapowiadanej „rewolucji” w organizacji i funkcjonowaniu szczebla lokalnego w tym kraju. Przyjęte rozwiązania wpisują się raczej w długi i stopniowy proces wprowadzania zmian, które „krok po kroku” przygotowują grunt pod dalsze modyfikacje, których powodzenie uzależnione jest od poparcia ze strony tych, których reformy dotyczą w pierwszej kolejności, tj. lokalnych decydentów, determinujących w istotnym zakresie proces legislacyjny na poziomie centralnym.

### Podsumowanie

#### Potencjalne konsekwencje francuskiej reformy terytorialnej z 2010 roku

Po przyjęciu reformy terytorialnej zaczęły się pojawiać pierwsze analizy jej potencjalnych skutków. Jedno z takich badań przeprowadzone zostało przez Zgromadzenie Wspólnot Francuskich (*Assemblée de Communautés de France* — AdCF), które poddało analizie nowo przygotowane departamentalne schematy współpracy międzygminnej. Obraz, jaki wyłonił się z przeprowadzonych badań, wskazywał przede wszystkim na utrzymanie status quo, w związku ze znikomą liczbą projektów utworzenia nowych wspólnot miejskich czy metropolii. Nieco lepiej sytuacja miała się przedstawiać w przypadku wspólnot aglomeracji, których w myśl projektów powinno powstać około 25 w całej Francji. Ujawniono także dużą liczbę projektów zmierzających do poszerzenia granic już istniejących wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji. Podobną ekspertyzę przeprowadziło

<sup>150</sup> Fragment wystąpienia mera-senatora, Maurice'a Vincenta podczas seminarium w Saint-Étienne we Francji dnia 22 września 2011 roku.

Stowarzyszenie Merów Francji (*Association des Maires de France* — AMF), która ujawniła niskie zainteresowania tworzeniem przewidzianych w ustawie metropolii, które w krótkim terminie mogły się rozwinąć jedynie w Nicei, Strasburgu i Bordeaux<sup>151</sup>. Jako pierwsza z wymienionych ukonstytuowała się Metropolia Nicei i Lazurowego Wybrzeża („Nice Côte d’Azur<sup>152</sup>”), która rozpoczęła swoje funkcjonowanie 1 stycznia 2012 roku. Do połowy 2013 roku była to jedyna metropolia, jaka ukonstytuowała się we Francji w następstwie ustawy z 2010 roku. Na dzień 1 stycznia 2013 roku funkcjonowało we Francji 15 wspólnot miejskich, w tym jedna metropolia oraz 213 wspólnot aglomeracji (mapa 19 — wkładka)<sup>153</sup>.

Z przeprowadzonych analiz wynikało natomiast, iż sporym zainteresowaniem samorządowców będą się cieszyły bieguny metropolitalne, bowiem zakładano, że na około 53 możliwych do stworzenia, powstanie ich około 20. „Mniej więcej połowa z tych 20 to bieguny mające powstać w regionach dużych aglomeracji miejskich, połowa natomiast to projekty odnoszące się do sieci aglomeracji średniej wielkości. Ekspertyza ujawniła bardzo duże zróżnicowanie na poziomie ich dojrzałości i konsolidacji, bowiem tylko kilka projektów, bazujących na wcześniejszej współpracy ma szansę na przekształcenie w dojrzałe jednostki. Natomiast spora ich część, to efekt deklaracji współpracy, która nie ma wcześniejszych podstaw formalnych. Mało tego, może to być efekt obrony przed wchłonięciem do wspólnoty aglomeracji czy zarysowującego się projektu metropolii”<sup>154</sup>.

Chociaż zapisy odnoszące się do możliwości ustanawiania biegunów metropolitalnych stanowiły pierwotnie element poboczny reformy terytorialnej z 2010 roku, to ostatecznie okazały się jedną z większych jej innowacji, która spotkała się ze sporym zainteresowaniem jednostek terytorialnych, w przeciwieństwie do regulacji odnoszących się do „nowych” metropolii<sup>155</sup>. Do początku 2013 roku powstało łącznie około ośmiu biegunów metropolitalnych, kolejnych sześć przechodzi procedurę rejestracji, a dalszych sześć jest na etapie uzgodnień (mapa 20 — wkładka)<sup>156</sup>.

<sup>151</sup> Zawartość obu ekspertyz niedostępnych dla szerokiego odbiorcy relacjonowała Natalie Merley podczas seminarium dnia 22 września 2011 roku, które odbyło się w Saint-Étienne we Francji.

<sup>152</sup> Więcej informacji na <http://nicedotedazur.org/> [dostęp: 25.10.2012].

<sup>153</sup> Opracowanie znajdujące się na stronie internetowej Zgromadzenie Wspólnot Francji (*Assemblée des Communautés de France*), [www.adcf.org](http://www.adcf.org) [dostęp: 4.04.2013].

<sup>154</sup> Fragment wystąpienia pani Natalie Merley, prawniczki będącej pracownikiem naukowym Uniwersyté Jean Monnet w Saint-Étienne podczas seminarium dnia 22 września 2011 roku, które odbyło się w Saint-Étienne we Francji.

<sup>155</sup> R. PYKA: *Bieguny metropolitalne we Francji w poszukiwaniu narzędzi wzmacniania współpracy i rozwijania powiązań funkcjonalnych między francuskimi obszarami metropolitalnymi*. „Studia Regionalne i Lokalne” 1/2014, s. 5–27.

<sup>156</sup> Lista powstałych lub powstających we Francji biegunów metropolitalnych dostępna jest na stronie internetowej Sieci Biegunów Metropolitalnych i są to: Pôle métropolitain du Sillon Lorrain; Pôle métropolitain Strasbourg Mulhouse; Pôle métropolitain du G4 — Lyon, Saint-Étienne, Vienne,

Reforma terytorialna przeprowadzona we Francji w roku 2010 potwierdza dotychczasowe tendencje związane z inercją klasycznej struktury terytorialnej opierającej się na znaczeniu francuskiej gminy, której pozycja, mimo wcześniejszych zapowiedzi, po raz kolejny pozostała nienaruszona. Przyjęte rozwiązania nie zlikwidowały dualizmu struktury funkcjonowania i zarządzania aglomeracjami rozdzielonego między gminy i jednostki międzygminne, lecz umocniły go, dodając kolejne poziomy instytucjonalne w postaci metropolii i biegunów metropolitalnych będących nowymi formami współpracy międzygminnej.

Porównując postanowienia nowej ustawy do rozwiązań z ustawy Chevenement idea „skrzynki z narzędziami” (*boite à outils*)<sup>157</sup> została utrzymana, a nawet wzbogacono ją o kolejne dwie formy prawne o charakterze modułowym. Nowa ustawa, podobnie jak wcześniejsze, uwzględnia w sposób znaczący „fenomen gminny” i porozumienia lokalne. Najistotniejszą różnicą w stosunku do ustawy z roku 1999 jest prawdopodobnie brak zachęt finansowych. Jest to oczywiście zrozumiałe w generalnym kontekście charakteryzującym się poszukiwaniem oszczędności. Jednak ta różnica może przesądzić o ograniczonym sukcesie ustawy z 2010 roku. Mechanizmy proponowane w nowej ustawie nie różnią się radykalnie od rozwiązań funkcjonujących do tej pory. Chociaż nowy układ sił politycznych może powodować pewne zmiany w zakresie granic czy liczby wspólnot, to nie będą to zmiany gwałtownie modyfikujące obraz francuskiej współpracy międzygminnej. (EA-9)

Jednym z zasadniczych celów reformy miało być upodmiotowienie francuskich aglomeracji i obszarów metropolitalnych. Chodziło o przekroczenie istotnego etapu polegającego na przeniesieniu ciężaru w środowisku miejskim z klasycznych jednostek samorządowych (gmin i departamentów) na nowoczesne i dostosowane kompetencyjnie oraz terytorialnie nowe struktury samorządowe. W ten sposób doszłoby do wykształcenia dostosowanego do warunków miejskich specyficznego systemu polityczno-administracyjnego. Jak stwierdził jeden z ekspertów: „Chodziło o uzyskanie większej spójności politycznej na poziomie współpracy międzygminnej. Okazało się jednak, że nie jesteśmy jeszcze na tym etapie i ustawa, która jest obecnie przygotowywana nie pozwoli jeszcze tej granicy przekroczyć” (EA-19).

CAPI; Pôle métropolitain du Pays de Brest; Pôle métropolitain CREA Seine Eure; Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire; Pôle métropolitain Alès Nîmes; Pôle métropolitain Centre Franche—Comté; Pôle métropolitain Côte d’Opale; Pôle métropolitain Loire Bretagne; Association pour le développement de l’espace métropolitain G10; Pôle métropolitain de l’Estuaire; Pôle métropolitain Clermont Riom Vichy; Pôle métropolitain du Sillon Alpin. [www.poles-metropolitains.fr](http://www.poles-metropolitains.fr) [dostęp: 6.06.2013].

<sup>157</sup> To francuskie wyrażenie oznacza oddanie do dyspozycji samorządowców zróżnicowanych form i rozwiązań prawnych, z których w różnych konfiguracjach uzależnionych od warunków lokalnych, mogą oni konstruować lokalny system władzy.

Z ambitnych planów wobec metropolii w zasadzie nic nie zostało. [...] Jedyną nową prerogatywą w pełni realizowaną przez metropolie będą drogi. Jest to więc porażka, chociaż będziemy mieli metropolie. Przypuszczam zresztą, że spora część wspólnot miejskich przekształci się w metropolie, choćby z tego powodu. Doszukując się przyczyn tej porażki można sądzić, że projekt był zbyt odważny i rozpoczynał walkę na zbyt wielu frontach, przeciw merom, departamentom itd. Zbyt szybko chciano pójść do przodu, a to spowodowało reakcję odrzucenia. [...] Środowisko gmin wiejskich, które jest bardzo silne we Francji oraz obecne w strukturach instytucjonalnych odczytywało plany utworzenia metropolii jako wolę zmetropolizowania terytorium i skupienia środków na dziesięciu ośrodkach w imię efektywności i konkurencyjności. Tymczasem chodziło o stworzenie narzędzi umożliwiających lepsze wewnętrzne zarządzanie metropoliami, a nie o zabieranie jednym — małym i dawanie innym — dużym („*déshabiller Paul pour habiller Pierre*”). (ES-6)

Zasadne jest stwierdzenie, że o ile jednostki współpracy międzygminnej pozwoliły przezwyciężyć kwestię rozdrobnienia gminnego we Francji, o tyle struktury „międzyterytorialne” w postaci biegunów metropolitalnych i innych związków mieszanych opartych na luźnej współpracy (*governance*) mogą stanowić odpowiedź na często spotkaną nieadekwatność terytorialną wspólnot międzygminnych w stosunku do funkcjonalnych obszarów metropolitalnych. Z tego też powodu spora część ekspertów, analizując zapisy ustawy i jej ostateczny przewidywany kształt, stała na stanowisku, że to właśnie możliwość tworzenia biegunów metropolitalnych będzie stanowiła największą zmianę.

Biorąc pod uwagę stan współpracy międzygminnej we Francji, dochodzimy obecnie do punktu szczytowego, po którym mogą następować już tylko pewne drobne modyfikacje i udoskonalenia. [...] Wystarczy spojrzeć na mapę związków międzygminnych we Francji, aby się przekonać, że pokrywają one obecnie ponad 90% powierzchni kraju. Przyszłość wiąże się z elastycznymi rozwiązaniami oznaczającymi „*inter-intercommunalité*” czyli współpracę jednostek międzygminnych [...] oraz nowe twory instytucjonalne ujmujące zjawisko metropolizacji, jak przewidziane w ustawie bieguny metropolitalne (*pôles métropolitains*). [...] Bieguny metropolitalne są czymś nowym i oznaczają zmianę modelu, na mniej skryształizowaną i ograniczoną przez formalne ramy, współpracę terytorialną. (ES-7)

Istotnym mankamentem reformy terytorialnej przyjętej w 2010 roku było w ocenie respondentów zbyt technokratyczne podejście do kwestii funkcjonowania obszarów metropolitalnych, przejawiające się w dążeniu do zamknięcia ich w ściśle określonych granicach terytorialnych tworzonych w tym celu instytucji publicznych. Jak stwierdza jeden z respondentów: „Wymyślanie nowych instytucjonalnych tworów i poziomów, to coś, w czym jesteśmy dobrzy. Mówiąc więc o perspektywach, widzę kolejne, nowe poziomy i w tym kierunku zmierza także

przygotowywana reforma terytorialna. Początkowo zapowiadano uproszenie i ograniczenie liczebności, ale kończy się czymś przeciwnym” (ES-4). Tymczasem „częstym błędem, jaki popełniamy jest widzenie wszystkiego w układach wertykalnych. W obecnych uwarunkowaniach nie ma szans na to, abyśmy stworzyli na poziomie metropolii pełnoprawną jednostkę samorządu terytorialnego. [...] W tej sytuacji mamy dwa wyjścia, nie robić nic, albo poszukiwać nowych, bardziej elastycznych rozwiązań w postaci współpracy metropolitalnej, która może przyjąć formę bieguna metropolitalnego. Ma to wymiar czysto pragmatyczny, ale najciekawsze jest to, że się to rozwija i coś się dzieje, ludzie rozmawiają, a to już bardzo dużo, nawet jeśli na razie nie ma konkretnych rezultatów” (ES-3).

Oczekiwano, że w następstwie reformy, każda instytucja będzie miała jasno określone kompetencje na swoim obszarze. Jako warunek nadrzędny funkcjonowania tych instytucji stawia się ich właściwy zasięg terytorialny. Tymczasem idealny obszar to coś, co nie istnieje. Właściwa delimitacja, to podejście charakterystyczne dla geografów starej szkoły, które oznacza przekonanie, zgodnie z którym struktury władzy lokalnej mogą funkcjonować na poziomie problemów, które mają rozwiązywać. Kwestia polega jednak na tym, że nie mamy do czynienia z jednym problemem, ale z wieloma problemami, że te różne problemy nie dotyczą tego samego terytorium wyznaczonego wspólnymi granicami. Problem transportu to nie to samo, co kwestia zatrudnienia. W związku z tym pogoń struktur instytucjonalnych za obszarami funkcjonalnymi prawdopodobnie nigdy nie ustanie. Musimy to w końcu zrozumieć. (EA-1)

Z przytoczonych wyżej wypowiedzi respondentów wynika, że przyjęte w reformie terytorialnej z 2010 roku nowe rozwiązania instytucjonalne dotyczące metropolii czy wcześniejszych form współpracy międzygminnej nie będą w stanie w istotny sposób przyczynić się do rozwiązania kwestii zarządzania publicznego na obszarach podlegających oddziaływaniom procesów metropolizacji. W tym sensie współpraca międzygminna realizowana w dotychczasowej formie osiąga swoje granice wynikające z braku możliwości, ale także zasadności dalszego poszerzenia zasięgu terytorialnego jednostek współpracy międzygminnej do poziomu obszaru metropolitalnego oraz z powodu ograniczeń kompetencyjnych wyznaczonych przez supremację francuskiej gminy. Dlatego eksperci biorący udział w badaniach tak istotny nacisk kładli na swobodną współpracę funkcjonujących już jednostek międzygminnych, widząc w biegunach metropolitalnych szansę na dokonywanie dalszych postępów w zakresie koordynowania skomplikowanych systemów interakcyjnych wyłaniających się na obszarach podlegających metropolizacji.

W trakcie realizowanych badań, eksperci zostali także zapytani o ich przewidywania dotyczące ścieżki dalszego rozwoju francuskich obszarów metropolitalnych oraz generalnej ewolucji francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego. Zdecydowana większość respondentów przewidywała



ostateczne wzmocnienie poziomu jednostek współpracy międzygminnej, które z kolei w pewnym momencie zajmą miejsce francuskich gmin, które przetrwają jako pozbawione autonomii struktury realizujące kompetencje wymagające bliskości względem obywatela. Respondenci stali także na stanowisku, iż powyżej poziomu międzygminnego, to francuskie regiony powinny odgrywać rolę kluczową w procesie generowania rozwoju społeczno-gospodarczego, będąc efektywnymi jednostkami w zakresie konkurencji międzyterytorialnej w skali europejskiej i światowej.

Gdyby mnie zapytać, w jakim kierunku powinniśmy zmierzać, uważam, że kluczowe poziomy to ten regionalny, następnie silne struktury międzygminne, w tym metropolie oraz sieci gmin w przestrzeni wiejskiej, które — funkcjonując łącznie — zyskują na znaczeniu. Wreszcie poziomem, który wydaje mi się istotny jest poziom znajdujący się między dzielnicą a gminą, wymiar dotyczący codzienności człowieka, ale także pozwalający na realizację demokracji lokalnej. Te trzy poziomy oraz powyżej poziom europejski wydają mi się dobrym kierunkiem. Niestety wizja ta nie znajdzie realizacji w obecnych uwarunkowaniach państwa francuskiego. (ES-4)

Dokonując ogólnego podsumowania reformy terytorialnej, jaka została przeprowadzona we Francji w 2010 roku można odwołać się do tytułu dzieła jednego z klasyków francuskiej myśli socjologicznej, Alexisa de Tocqueville'a, stwierdzając, że zapowiadana rewolucja nie dokonała się, a dawny ustrój zwyciężył. Nie udało się bowiem w istotny sposób zmienić logiki i konstrukcji francuskiego systemu lokalnego, czego rezultatem miało być upodmiotowienie polityczne i autonomizacja francuskich aglomeracji i obszarów metropolitalnych, które miały zostać wyposażone w specyficzny reżim polityczno-administracyjny. Zamiast tego pojawiły się kolejne formy mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej współpracy międzygminnej, które wprowadzie poszerzają wachlarz możliwości władzy publicznej na obszarach zurbanizowanych, lecz nie przełamują dominacji klasycznych jednostek samorządowych.

## Wnioski

Zawartość rozdziału czwartego związana jest ściśle z drugim generalnym pytaniem badawczym, jakie stanowi trzon problematyki podejmowanej w niniejszej książce. Pytanie to dotyczyło wpływu „globalnego antyporządku” na funkcjonowanie państwa i jego zdolności do dalszego generowania porządku i regulacji społecznych. Operacjonalizacja powyższego zagadnienia na gruncie społeczeństwa francuskiego doprowadziła do postawienia pytania o reakcję francuskiego

lokalnego systemu polityczno-administracyjnego na zjawisko metropolizacji. Chodziło bowiem o zweryfikowanie, w jaki sposób „globalny antyporządek” transponowany w wymiarze lokalnym za pośrednictwem procesów metropolizacji, wpływa na strukturę instytucjonalną władzy, w kontekście z jednej strony silnych uwarunkowań społeczno-historycznych tej struktury, z drugiej strony wyłaniających się imperatywów globalnych wymuszających procesy adaptacyjne<sup>158</sup>.

Generalnie rzecz ujmując, na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić istotne zmiany w funkcjonowaniu francuskiego państwa, jakie zaszły w drugiej połowie XX i na początku XXI wieku, które z całą pewnością stanowią następstwo między innymi przemian zachodzących w jego otoczeniu, w tym kształtowania się systemu globalnego, którego państwo francuskie stało się częścią. Przemian tych nie można jednak traktować wyłącznie w kategoriach prostego procesu adaptacyjnego, bowiem stanowią one przede wszystkim następstwo samowytwarzania się francuskiego społeczeństwa, którego istotnym elementem jest budowanie społecznej percepcji warunków jego otoczenia, oddziałujących na jego historyczność. Przyjęcie tej perspektywy umożliwia zrozumienie specyficznej reakcji francuskiego systemu polityczno-administracyjnego na imperatywy nowego globalnego paradygmatu i jego lokalnych manifestacji, wymuszających rekompozycję państwa, w tym jego relacji z jednostkami terytorialnymi.

Następstwem tego procesu jest zastąpienie modelu państwa, w którym jednostki terytorialne są wyłącznie jego organizacyjnym przedłużeniem, modelem opartym na dualizmie wykształcającym się w wyniku upodmiotowienia samorządu terytorialnego, który staje się odrębnym centrum decyzyjnym determinującym własne procesy rozwojowe. Decentralizacja, bo o niej mowa, rozpoczęła się we Francji znacznie wcześniej, nim znalazła formalny wyraz w postaci ustaw z początku lat 80., a przejawiała się w stopniowej autonomizacji lokalnych przywódców łączących demokratyczny mandat lokalny z narodowym w ramach zachowującego swoją strukturę systemu komunalnego. Czerpiący swój kapitał polityczny na poziomie gminy, lokalni notable — penetrujący jednocześnie centralne organy ustawodawcze — przejęli w wyniku tego procesu na początku lat 80. odpowiedzialność za funkcjonowanie i rozwój terytorium, od dominujących wcześniej przedstawicieli zdekoncentrowanych struktur państwowych działających pod egidą prefekta. Specyfiką procesu przemian zachodzącego w warunkach francuskich jest to, że nie posiadał on niemal w ogóle wymiaru strukturalno-instytucjonalnego, bowiem dokonywał się w oparciu o nienaruszone klasyczne jednostki terytorialne, jakie wykształciły się we Francji pod koniec XVII wieku, o których znaczeniu w konstrukcji francuskiego społeczeństwa wielokrotnie już pisano. Ewolucja francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego miała zatem przede wszystkim charakter funkcjonalny i oznaczała poszerzenie

<sup>158</sup> Zob. rozdział metodologiczny, s. 49.

kompetencji działających w niezmiennym kształcie od blisko 200 lat jednostek terytorialnych, wokół których wykształcił się specyficzny miejski system władzy (*régime urbain*). Francuski paradoks polega zatem na tym, że modernizacja państwa w następstwie oddziaływania wykształcającego się systemu globalnego, dokonywała się poprzez ugruntowanie pozycji i umieszczenie w centrum systemu lokalnego „anachronicznych” struktur komunalnych oraz departamentalnych z czasów rewolucji francuskiej.

Specyficzny przebieg decentralizacji francuskiego państwa ma dalsze poważne reperkusje, jakie ujawniono w omawianym rozdziale. Jest to przede wszystkim wspomniana „notabilizacja” (*notabilisation*) francuskiego systemu lokalnego, z którą wiąże się utrzymanie systemu określonego jako „demokracja bez obywateli” oraz pominięcie w procesie decentralizacji wyzwań odnoszących się do metropolizacji terytorium Francji. W pierwszym wypadku chodzi o utrzymanie w obrębie francuskiego systemu lokalnego supremacji lokalnych liderów politycznych, łączących mandaty przedstawicielskie różnego szczebla, którzy zdołali utrzymać monopol władzy dysponującej demokratyczną legitymizacją. Zapewniło to daleko idącą przewagę systemu przedstawicielskiego względem zyskujących popularność form demokracji partycypacyjnej, która w procesie decentralizacji została niemal zupełnie pominięta. Decentralizacja może być zatem odczytana we Francji jako postęp w odniesieniu do demokratyzacji wyłącznie w zakresie, w jakim oznaczała przejście steru nad rozwojem terytorialnym przez wyłanianych demokratycznie lokalnych radnych, jednak nie implikowała istotnego wzrostu partycypacji i zaangażowania obywateli w procesy decyzyjne.

Inną cechą charakterystyczną francuskiej decentralizacji jest prawie całkowite zignorowanie przez jej autorów postępującej metropolizacji francuskiego terytorium, której towarzyszyło wykształcanie się dużych aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych. Specyfika procesów zachodzących w obszarach metropolitalnych oraz ich poszerzone ramy terytorialne sugerowałyby dostosowanie do ich kształtu reformowanych jednostek terytorialnych, względnie stworzenie nowych jednostek samorządowych dedykowanych dla dynamicznie rozwijających się i mających swoją specyfikę obszarów miejskich. Tymczasem nic takiego nie nastąpiło, a proces decentralizacji umocnił strukturę terytorialną, jaka wykształciła się w czasach, kiedy Francja była w przewadze krajem rolniczym. Waloryzacja fenomenu miejskiego w obrębie decentralizacji jest niejako jej skutkiem ubocznym, ponieważ wzrost znaczenia lokalnych radnych oznaczał w gruncie rzeczy wzmocnienie w pierwszej kolejności pozycji merów, nierzadko jednocześnie deputowanych i senatorów. Decentralizacja oznacza zatem wzmocnienie miast, ale w ich granicach komunalnych nieprzystających do rozwijających się wokół nich obszarów miejskich i metropolitalnych.

Świadomość wyzwań metropolitalnych i jednoczesna niezdolność do przeprowadzenia właściwych reform odnoszących się do struktury instytucjonalnej i terytorialnej klasycznych jednostek terytorialnych, ukształtowanych w obrębie

pierwszej nowoczesności, doprowadziły do poszukiwania rozwiązań alternatywnych. Francuski system polityczno-administracyjny wygenerował zatem odpowiedź, swoisty funkcjonalny substytut reform strukturalnych, pozwalający z jednej strony zachować klasyczne jednostki terytorialne w nienaruszonym kształcie, umożliwiając jednocześnie uwzględnienie przynajmniej części narastających pod koniec XX wieku wyzwań miejskich i metropolitalnych. Chodzi oczywiście o rozwijaną we Francji współpracę międzygminną, która z czasem wytworzyła paralelną względem pierwotnych jednostek samorządowych trójpoziomą strukturę publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI) w postaci wspólnot gmin, wspólnot aglomeracji oraz wspólnot miejskich, które — pojawiwszy się wraz z reformą Chevènement — pokryły ponad 90% francuskiego terytorium. Wykształcił się w ten sposób specyficzny dla współczesnej Francji dualizm w zarządzaniu poziomem lokalnym w postaci dysponujących mandatem demokratycznym, a zatem dominujących klasycznych jednostek samorządowych ukształtowanych w ramach pierwszej nowoczesności oraz jednostek współpracy międzygminnej, stanowiących odpowiedź na wyzwania drugiej nowoczesności, sprowadzonych do poziomu technicznych struktur zarządczych podległych względem porządku komunalnego. Omawiana dychotomia istotnie komplikuje funkcjonowanie władzy lokalnej we Francji, czyniąc z niej bardzo złożony i mało przejrzysty system, który omawiana wcześniej decentralizacja dodatkowo umocniła, ugruntowując pozycję klasycznych jednostek samorządowych względem struktur międzygminnych. Tymczasem efektywność tych ostatnich, zdecydowanie bardziej dostosowanych swym zasięgiem terytorialnym i kompetencyjnym do współczesnych wyzwań, spowodowała ich autonomizację funkcjonalną, przez co *de facto* przejęły one kontrolę nad rozwojem francuskich aglomeracji, co zaczęło istotnie kontrastować z ich niesamodzielnością polityczną i brakiem legitymacji demokratycznej ich władz. Dodatkowo znalezienie się struktur międzygminnych pod dominacją lokalnych notabli, spowodowało ich deformację terytorialną względem obszarów funkcjonalnych, w tym fragmentaryzację na obszarach miejskich, a także drastyczny wzrost kosztów administracji lokalnej związany ze zwielokrotnieniem oraz powielaniem się kompetencji w następstwie nieskutecznych lub tylko częściowych ich transferów. Jako rozwiązanie alternatywne dla poszerzania zinstytucjonalizowanej formy współpracy międzygminnej, która wydawała się osiągać swoje granice rozwojowe, zaczęto także rozwijać nowe formy metropolitalnej współpracy międzyterytorialnej.

Mogłoby się wydawać, że kolejnym istotnym wyzwaniem stającym przez systemem władzy lokalnej we Francji było zatem pokonanie jego dychotomii poprzez waloryzację szczebla międzygminnego w drodze uzupełnienia jego deficytu demokratycznego, poszerzenie zasięgu jego struktur na obszarach funkcjonalnych oraz stworzenie odrębnego reżimu dla francuskich obszarów metropolitalnych. Liczne, przytaczane raporty wskazywały na zasadność tego kierunku, który mógłby stanowić szansę na zdynamizowanie procesów rozwojowych i sprostanie

wyzwaniom globalnej gospodarki. Zadanie to postawiono przed planowaną na koniec pierwszej dekady XXI wieku reformą terytorialną.

Pierwsze projekty reformy terytorialnej, przyjętej we Francji ostatecznie 16 grudnia 2010 roku, przewidywały zracjonalizowanie zasięgu terytorialnego struktur międzygminnych oraz przekształcenie ich w pełnoprawne jednostki samorządowe, na szczycie których miały się znaleźć metropolie, substytuujące w swoim obrębie dotychczasowe klasyczne struktury w postaci gminy i departamentu. Zapowiadana „terytorialna rewolucja” nie doszła do skutku, a „dawny ustrój” po raz kolejny zwyciężył, bowiem mimo przyjęcia reformy, w toku prac legislacyjnych została ona pozbawiona najbardziej innowacyjnych zapisów. Zamiast likwidacji dualizmu struktur właściwych pierwszej i drugiej nowoczesności, nie tylko został on utrzymany, ale dodatkowo do istniejącego katalogu form współpracy międzygminnej dodano dwie kategorie w postaci metropolii i biegunów metropolitalnych. Metropolie, stanowiące w gruncie rzeczy nieznacznie wzmocnione wspólnoty miejskie, nie zastąpiły ani gmin, ani departamentów, a sprzężenie wyborów powszechnych do struktur międzygminnych z wyborami komunalnymi, podtrzymało dominację szczebla gminnego. O niskiej atrakcyjności statusu metropolii może świadczyć fakt, że do połowy 2013 roku we Francji powstała tylko jedna tego rodzaju jednostka międzygminna.

Pewnym zaskoczeniem może być fakt, że zapisy o biegunach metropolitalnych, które pojawiły się w ustawie w ostatniej fazie procesu legislacyjnego, spotkały się ze znacznie większym zainteresowaniem jednostek terytorialnych, niż sztandarowy jej element w postaci metropolii. Pokazuje to osiągnięcie brzegowych ograniczeń współpracy międzygminnej w kształcie, jaki został wprowadzony reformą Chevènement. W sytuacji braku możliwości przełamania dotychczasowej formy międzygminności, w związku z niezwykle silną historycznością klasycznych struktur terytorialnych i budowanej na nich strukturach reprezentacji demokratycznej, zainteresowanie samorządów skierowało się na bardziej elastyczną formę współpracy międzyterytorialnej, która — w przypadku biegunów metropolitalnych — oznacza powstanie związków łączących istniejące już jednostki współpracy międzygminnej. Dobrowolność, odejście od wymogu spójności terytorialnej i możliwość tworzenia transgranicznych biegunów metropolitalnych, przesądziły o ostatecznym sukcesie tej formy współpracy przeznaczonej dla obszarów metropolitalnych.

Można zatem stwierdzić, że wykształcanie się globalnego systemu niosącego nowy, terytorialny paradygmat rozwoju, znajdujący swoje odzwierciedlenie w procesach metropolizacji, w istotny sposób oddziaływał na funkcjonowanie władzy publicznej i jej struktury we Francji. Szeroko rozumiany proces decentralizacji, a nade wszystko rozwój współpracy międzygminnej, stanowią tego dowody. Niemniej jednak przekształcenia francuskiego systemu polityczno-administracyjnego w wymiarze zarówno wertykalnym, jak i horyzontalnym stanowią przemiany długiego trwania i odpowiadają logice luhmannowskich

samoreprodukujących się ponowoczesnych systemów autopojetycznych. W układach tych zewnętrzne bodźce i imperatywy mogą przekształcać wewnętrzną strukturę systemu jedynie w sposób ograniczony. Formy, zakres i trwałość tych przekształceń, które stanowią w gruncie rzeczy rekonfigurację wytworów własnych systemu, uzależnione są od wewnątrzsystemowej percepcji i reinterpretacji czynników zewnętrznych, które nigdy nie wnikają bezpośrednio do systemu społecznego. Przyjęcie tej perspektywy oznacza podanie w wątpliwość możliwości swobodnego i odgórnego reformowania współczesnych społeczeństw czy też sterowania nimi<sup>159</sup>. Pojawiające się w przypadku Francji nowe rozwiązania stanowią efekt rozciągniętych w czasie procesów samowytwarzania się francuskiego społeczeństwa w toku manifestowania się jego historyczności, dla której zmiany w środowisku zewnętrznym są tylko jedną z wielu zmiennych modyfikujących.

---

<sup>159</sup> G. SKĄPSKA: *Niklas Luhmann i teoria systemów społecznych. Wstęp do wydania polskiego*. W: N. LUHMANN: *Systemy społeczne*. Kraków 2007, s. XVII.



## Rozdział V

### Między rządem a rządnością: *governance* i demokracja w przestrzeni metropolii\*

Specyfika aglomeracji podlegających procesom metropolizacji, określanych w niniejszym opracowaniu mianem obszarów metropolitalnych, wynika z przeniesienia na ich poziom wyzwań globalnych. Jednym z istotnych wymiarów tych wyzwań jest sfera władzy i sterowności tego rodzaju terytoriów, które wymykają się paradygmatowi klasycznej władzy charakteryzującej się wysokim stopniem formalizacji i oparciem na skodyfikowanych regułach prawnych, które determinują funkcjonowanie instytucji będących jedynymi nosicielami prawomocnej władzy<sup>1</sup>. Podejmowana obecnie problematyka stanowi kontynuację rozważań rozpoczętych w rozdziale pierwszym tego opracowania i dotyczy wpływu narastającej złożoności zjawisk społecznych i ich usieciowienia na przebieg procesów decyzyjnych zachodzących w dużych aglomeracjach miejskich podlegających procesom metropolizacji. Okazuje się bowiem, że posługując się klasyczną optyką opierającą się na analizie formalnych powiązań instytucjonalnych, nie jest obecnie możliwe pełne zrozumienie i wyjaśnienie procesów, w następstwie których wytwarzana jest przestrzeń materialna i symboliczna współczesnych obszarów metropolitalnych. W konsekwencji pojawia się propozycja zastąpienia w prowadzonych analizach pojęcia *government*, odwołującego się do klasycznej koncepcji władzy, przez zdobywające coraz większą popularność w środowiskach naukowych pojęcie *governance*, które tłumaczone jest na język polski między innymi jako „rządność”<sup>2</sup> lub za Herbertem Izdebskim i Michałem Kuleszą jako

---

\* W treści niniejszego rozdziału autor wykorzystał fragmenty artykułu, jaki opublikował na łamach przeglądu „Studia Regionalne i Lokalne”. R. ПУКА: *Lokalne „gouvernance” jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2/2011, s. 58—75.

<sup>1</sup> Por. E. WNUK-LIPIŃSKI: *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydaw. Naukowe Scholar, 2005, s. 141—142.

<sup>2</sup> Ibid.

„współrządzenie”. Należy podkreślić, że wybór jednej bądź drugiej formy nie jest neutralny i niesie za sobą określone konsekwencje znaczeniowe. Pojęcie rządności odnosi się do konstatacji, zgodnie z którą coraz trudniej jest wyznaczyć centrum decyzyjne, będące ośrodkiem władzy wobec rosnącej sumy wpływów aktorów różnej proveniencji, których agregacja stanowi treść „rządzenia się” określonej wspólnoty. W drugim wypadku wydaje się, że nacisk kładziony jest na poszerzenie procesów decyzyjnych o nowych aktorów dysponujących zasobami, istotnymi z punktu widzenia podejmowania określonych decyzji oraz możliwości ich realizacji. Niemniej jednak wokół pojęcia *governance* narosło wiele kontrowersji wynikających z jego ekonomicznego i liberalnego rodowodu, a także z jego wieloznaczności oraz instrumentalizacji dokonywanej w obrębie dyskursu tych grup, które posługują się nim w celach pragmatycznych. W związku z powyższym użycie pojęcia *governance* na gruncie nauki może budzić wątpliwości, szczególnie wtedy, gdy zyskuje wymiar normatywny. Dzieje się tak, gdy przestaje się traktować *governance* wyłącznie jako narzędzie analityczne pozwalające na zrozumienie jak w nowych warunkach przebiegają procesy decyzyjne i jak konstruowane jest działanie publiczne, a zaczyna się je traktować jako pewien fakt empiryczny, zakładając przy tym bezpośredni związek między pojawieniem się *governance* a postępem demokracji w jej odmianie partycypacyjnej.

Tymczasem kluczowe pytanie dotyczy przebiegu nowych relacji władzy i wpływu zachodzących w obrębie podlegających metropolizacji obszarów miejskich, w przypadku których pojęcie *governance* może być jednym ze sposobów opisu tej nowej rzeczywistości. „Pojęcie *governance* jest przestrzenią badawczą, swoistym badawczym podejściem, które wskazuje, że władza zmienia poziom, co można wiązać z globalnym kapitalizmem, który wzmacnia największe miasta, osłabiając jednocześnie państwa narodowe. Chodzi więc o zbadanie mechanizmu redystrybucji władzy oraz stwierdzenie ewentualnych zmian w zakresie form sprawowania władzy w społeczeństwie” (EA-1).

Pytanie, jakie nasuwa się w drugiej kolejności dotyczy tego, na ile nowe relacje władzy i zależności, wychodzące poza klasyczny model administracji oraz logikę demokracji reprezentacyjnej, stanowią postęp w zakresie uczestnictwa obywateli w decyzjach i działaniach publicznych. Czy oznacza to jednocześnie postęp w zakresie demokratyzacji lub też mamy do czynienia z wykształceniem się zupełnie nowego reżimu, który — poprzez normatywne zastosowanie pojęcia *governance* — z demokracją tylko utożsamiamy. Jest to więc pytanie o demokrację w przestrzeni metropolii, o to czy występuje i jaką jest oraz w jakich praktycznych formach znajduje swoją realizację. Powyższe kwestie, związane bezpośrednio z trzecim ogólnym pytaniem badawczym, będą stanowiły przedmiot rozważań w tej części opracowania.

## Pojęcie *governance* jako nowe narzędzie w analizie współczesnych procesów decyzyjnych

Paradygmat analizy rzeczywistości i zarządzania nią, oparty na pionowych strukturach hierarchicznych, właściwy dla sytuacji koncentracji zasobów u nie-licznych aktorów społecznych wydaje się w odwrocie. Postępująca współcześnie za sprawą globalizacji i rozprzestrzeniania się logiki sieci, pluralizacja i dehierarchizacja zyskujących autonomię aktorów życia publicznego oraz rozproszenie między nimi zasobów niezbędnych do kontroli procesów decyzyjnych, sprzyja: (1) wycofywaniu się państwa z jego funkcji zarządczych (decentralizacja), (2) zmianom w obrębie demokracji przedstawicielskiej (kryzys reprezentacji), (3) poszukiwaniom przez obywateli nowych metod ekspresji politycznej oraz (4) wyłanianiu się na szczeblu lokalnym nowych form dialogu, deliberacji oraz zjawiska *governance*.

### W kierunku postweberowskiego (nie?)porządku państwowego

Długotrwały proces powstawania państw narodowych, który odbywał się często kosztem siły i autonomii miast, w wyniku którego wykształciło się opisywane przez Maxa Webera, nowoczesne, oparte na administracji i rozlicznych monopolach państwo, wydaje się tracić na sile. Rośnie na powrót zainteresowanie miastem, podyktowane obiektywnym wzrostem jego znaczenia. Państwo przestaje być centralną jednostką zarządczą, gdyż utraciło monopol w zakresie kierowania rozwojem ekonomicznym, który stał się domeną dzieloną z metropoliami. W związku z powyższym niektórzy badacze mówią o zjawisku „reterytorializacji polityki” (*reterritorialisation politique*) w następstwie utraty przez państwo monopolu władzy politycznej, będącej jednym z wiodących regulatorów systemu społecznego. Jeszcze jakiś czas temu trudno było sobie wyobrazić politykę poza państwem, jego instytucjami i regulacjami prawnymi. Obecnie zaś model ten jest coraz częściej podważany, a współczesne systemy polityczne ulegają fragmentaryzacji i pluralizacji, robiąc miejsce dla nowych — bardzo zróżnicowanych pod względem statusu i charakteru — aktorów włączających się w procesy decyzyjne, które częściowo przenoszą się na poziom lokalny.

Towarzyszą temu dwa istotne zjawiska, tj. z jednej strony podważanie centralnej pozycji lokalnych radnych pochodzących z wyborów bezpośrednich i otwarcie procesów decyzyjnych na nowych partnerów należących zarówno do sektora publicznego, jak i prywatnego oraz z drugiej strony — podważanie uniwersalistycznego pojęcia obywatelstwa generowanego przez państwo w kierunku uznania głębokiej różnorodności i odmienności językowej, re-

ligijnej i etnicznej. Wszystkie te zjawiska koncentrują się w metropoliach wielkomiejskich<sup>3</sup>.

Z powyższych obserwacji wyłania się struktura państwa postweberskiego, właściwego epoce późnowestfalskiej, które przestaje być jedynym aktorem wyznaczającym ramy życia społecznego, targane wielorakimi przepływami, nad którymi nie jest w stanie zapanować. Jest to państwo, które — zachowując często dyskurs siły — w praktyce ogranicza się do swoich funkcji rezydualnych z powodu zarówno topniejących zasobów finansowych, ale także spadku efektywności uniformistycznego zarządzania z poziomu centralnego. W związku z tym obserwujemy wzrost zainteresowania relacjami pomiędzy państwowymi i lokalnymi elitami, przy jednoczesnym odejściu od spojrzenia wyłącznie od strony instytucjonalno-administracyjnej, na rzecz podejścia starającego się uchwycić złożoność stosunków władzy w ujęciu bardziej dynamicznym i procesowym<sup>4</sup>. Okazuje się bowiem, że koncentrując się wyłącznie na analizie instytucjonalnych relacji między administracją rządową i samorządową, nie jest już możliwym wyjaśnianie strategii i działań podejmowanych w ramach szeroko pojętej polityki miejskiej. Ta ostatnia staje się bowiem w coraz mniejszym stopniu wyłącznie produktem systemu administracyjnego, a coraz częściej stanowi efekt otwarcia procesów decyzyjnych na nowych aktorów dysponujących niezbędnymi zasobami finansowymi, ale także wiedzą konieczną do planowania i realizacji miejskich projektów. W ramach tak rozumianego nowego podejścia, do którego odnosi się pojęcie *urban governance*, chodzi o uchwycenie złożoności relacji władzy w mieście, mających w coraz większym stopniu charakter sieciowy i wychodzących poza ramy systemu przedstawicielskiego, co rodzi pytania o demokratyczną legitymizację podejmowanych w ten sposób rozstrzygnięć.

Państwo wykształciło się jako [...] struktura zdolna w myśl Maxa Webera do narzucania prawa jako czynnika regulującego i wymuszającego posłuszeństwo. Zakładając wzrost znaczenia miast, stwierdzamy, że obowiązują w nim inne mechanizmy regulacji niż te właściwe tylko dla państwa i rynku. Obserwacje wskazują, że w przypadku miast nie mamy do czynienia z takimi samymi priorytetami i mechanizmami wytwarzania działania i decyzji czy procesami regulacji i koordynacji. Nie oznacza to jednak kresu państwa, końca znaczenia prawa, sankcji czy przywództwa politycznego. Chodzi jednak o ponowne poddanie tego wszystkiego analizie w warunkach wzrastających w siłę miast, gdzie obowiązują inne mechanizmy, na przykład w zakresie konstruowania wspomnianego przywództwa politycznego. Są to hipotezy oraz pytania, na które nie dajemy ostatecznych odpowiedzi, powstrzymując się od stwierdzenia definitywnego przejścia z *gouvernement* do *governance*. (EA-1)

<sup>3</sup> B. JOUVE: *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté*. "Revue française de science politique" 2005, Vol. 55, nr 2, s. 330.

<sup>4</sup> V. BEAL: *L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle: le cas de Saint-Étienne*. "Pôle Sud" 2006, nr 25, s. 89—90.

Model monistyczny, w którym jednostki terytorialne na czele z gminą, traktowane są jako przedłużenie państwa i jego hierarchii, ustępuje w części krajów Europy Zachodniej miejsca modelowi dualistycznemu, opierającemu się na współpracy dysponujących coraz mniejszymi zasobami struktur państwa i zyskujących pewną swobodę finansową jednostek samorządowych<sup>5</sup>.

Pośród przejawów wyczerpywania się porządku opartego na centralnej pozycji państwa, Bernard Jouve wymienia między innymi coraz silniejsze podważanie przez obywateli pozycji polityki opierającej się na partiach politycznych, dominacji legalno-racjonalnej, legitymizacji władzy administracji oraz generalny spadek zaufania do polityki jako mechanizmu agregacji interesów. Pośród kolejnych symptomów wymienia on fragmentaryzację systemu decyzyjnego jako następstwo decentralizacji i tendencji federalistycznych, podważanie jego oparcia na systemie reprezentacji oraz konsolidację nowych jednostek terytorialnych w tym metropolii.

Można zatem stwierdzić, odwołując się do Kazimierza Z. Sowy, stopniowe przechodzenie od ładu społecznego opartego na centralizmie, które nazywa społeczeństwem państwowym, stanowiącym efekt kreacji władzy politycznej, do ładu opartego na lokalizmie, bazującego na istnieniu i współdziałaniu autonomicznych wspólnot lokalnych różnego szczebla, które można określić mianem państwa społecznego. W tym ostatnim aktywność społeczno-gospodarcza na poziomie lokalnym nie jest już reglamentowana przez czynniki polityczne szczebla centralnego<sup>6</sup>.

Istotnym aspektem wytwarzania się lokalnego i opartego na *governance* systemu decyzyjnego jest stopniowe zacieranie się granicy między sektorem publicznym i prywatnym, a w konsekwencji zaangażowanie się tego ostatniego w funkcje publiczne w różnorodnych konfiguracjach, np. partnerstwa publiczno-prywatnego. We Francji wydarzeniem potwierdzającym uznanie (na najwyższych szczeblach władzy państwowej) wzrostu znaczenia władzy lokalnej było mianowanie przez Jacques'a Chiraca w roku 2002 na stanowisko premiera Jean-Pierre'a Raffaraina, prezesa Stowarzyszenia Regionów Francji. Nigdy też w historii V Republiki Francuskiej w rządzie nie zasiadało tylu senatorów i samorządowców. Wszystko to składa się na nowy obraz państwa, które można określić mianem postweberowskiego<sup>7</sup>.

Opisywane wyżej procesy przebiegają we współczesnych społeczeństwach z różnym nasileniem, lecz z całą pewnością przestrzenią, w której zyskują one największą dynamikę i dojrzałość są metropolie i obszary metropolitalne. Zwią-

<sup>5</sup> G. BANNER: *La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales*. "Revue internationale des sciences sociales" 2002, nr 172, s. 247.

<sup>6</sup> K.Z. SOWA: *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012, s. 110–111.

<sup>7</sup> P. LE GALÈS: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. "Revue française de science politique" 1995, Vol. 45, nr 1, s. 63.

zane jest to z kilkoma czynnikami, pośród których można wymienić fakt, iż to, co nadaje obszarowi miejskiemu charakter metropolitalny, to właśnie to, że znajduje się on pod silnym oddziaływaniem globalizacji. Metropolie, pozostając częścią krajowego systemu miejskiego, w ramach którego konkurują z innymi ośrodkami miejskimi, jednocześnie stają się „graczami globalnymi”, rywalizując z innymi światowymi metropoliami. Obszary miejskie i metropolitalne stanowią często przestrzeń wysoce zróżnicowaną, funkcjonującą nierzadko na podstawie współpracy jednostek samorządowych niższego szczebla (współpraca międzygminna), których polityka stanowi wypadkową negocjacji, tarć i uzgodnień wielu partnerów publicznych i prywatnych, pomiędzy którymi rozproszone są rozliczne zasoby niezbędne do podjęcia zbiorowego działania czy realizacji wspólnych projektów. Relacje te próbuje się opisać za pomocą pojęcia *governance*.

### **Koniec kryzysu nierządności Próby operowania „chaosem” i złożonością?**

W następstwie zmian w zakresie pozycji państwa, jego możliwości organizacyjnych i finansowych, a także ewolucji sytuacji administracji lokalnej, wzmocnionej kompetencyjnie w następstwie decentralizacji, ale jednocześnie uzależnionej od współdziałania z rozlicznymi nowymi aktorami lokalnymi, okazuje się, że obecnie ani samo państwo ani sama administracja samorządowa, nie są w stanie samodzielnie zarządzać procesami rozwojowymi, ani kontrolować dynamiki zmian przebiegających w lokalnej przestrzeni społecznej.

Choć wydawałoby się, że administracja rządowa, jak i samorządowa dysponują odpowiednimi narzędziami prawnymi i kompetencjami do kontrolowania procesów zmiany, to w związku ze zwielokrotnieniem znaczących aktorów lokalnych i rozproszeniem między nimi właściwych zasobów, praktyczne możliwości samodzielnego oddziaływania formalnej władzy na rzeczywistość zostały znacznie osłabione. Nie chodzi tu jednak o to, że ktoś odebrał władzy lokalnej narzędzia, jakimi dotąd dysponowała. To raczej zmiany rzeczywistości, a więc warunków funkcjonowania naszych społeczeństw, które najogólniej można powiązać z przechodzeniem ze społeczeństwa industrialnego do posindustrialnego, a więc sieciowego, opartego na informacji i wiedzy, spowodowały, że zasoby określane dzisiaj jako cenne i kluczowe dla generowania rozwoju, takie jak kreatywność, innowacyjność, wiedza technologiczna, znalazły się na zewnątrz struktur władzy, która musi obecnie o nie zabiegać.

Nie powinno w związku z tym dziwić, że pierwszym naukowym diagnozom opisywanej sytuacji towarzyszyła konstatacja chaosu i „nierządności”. Owa nierządność jest tutaj rozumiana jako częściowa utrata przez władzę, tak lokalną, jak i centralną, możliwości realnego oddziaływania na przestrzeń, w której rozciąga się jej prawomocna władza. Nie można w tym zakresie oczywiście popadać



w przesadę stwierdzając, że administracja lokalna i rządowa zostały całkowicie władzy pozbawione, chodzi bowiem o to, że nie są one już jedynym graczem, a często nawet nie tym najważniejszym.

François Ascher zwraca uwagę na jedną z możliwych konsekwencji wycofywania się francuskiego państwa opiekuńczego (*état-providence*) z jego polityki interwencjonistycznej w mieście, dotyczącej mieszkalnictwa, zdrowia i edukacji, dzięki której duże zróżnicowanie dochodowe we Francji nie przekładało się na silne zróżnicowanie przestrzenne ludności w mieście. Dzięki temu na przykład część starszych ludzi zdołała zachować mieszkania w centrum miasta. Jednak w związku z obecnymi procesami ekonomicznymi, decentralizacją i wycofywaniem się państwa z dotychczasowych funkcji, znikają przeszkody przestrzennego różnicowania się ludności, a miasta funkcjonują w zupełnie nowych warunkach finansowych<sup>8</sup>.

Partick Le Galès wskazuje, że tego rodzaju konstatacje sprzyjały kształtowaniu się podejścia badawczego bazującego na stwierdzeniu występowania głębokiego kryzysu globalnych miast i metropolii w następstwie krzyżowania się w ich obrębie interesów finansowych i ekonomicznych. W ten sposób już Lewis Mumford powiązał industrializację i rozwój kapitalizmu z pogorszeniem ogólnych warunków życia, środowiskowych i mieszkaniowych, w mieście, które przestało jego zdaniem być miejscem rozwoju grup społecznych i przestrzeni wymiany<sup>9</sup>. W ten sposób wykształcił się pewien nurt badawczy, właściwy dla okresów przyspieszonej urbanizacji, zwracający uwagę na niesione przez nią problemy związane z mieszkalnictwem, zdrowiem, transportem, czego następstwem było stwierdzenie niestabilności, nierządności i kryzysu wielkich miast. Podejście to prezentowali tacy autorzy jak Jane Jacobs<sup>10</sup>, Robert Alcala<sup>11</sup>, David Harvey<sup>12</sup>, Peter Marcuse razem z Ronaldem van Kempenem<sup>13</sup>. Państwo i rząd analizowane są najczęściej w tym kontekście poprzez ich politykę, za pomocą której starają się one utrzymać porządek, jak i bezpieczeństwo unikając segregacji. Wielkie metropolie postrzegane są natomiast jako miejsce, gdzie przejawiają się największe sprzeczności, na które oddziaływanie tych polityk jest marginalne w kontekście dynamiki kapitalizmu i jego efektów przestrzennych i społecznych. W ten sposób stwierdzenie braku sterowności i nierządności dużych miast urosło do rangi paradygmatu. Niektórzy autorzy poszli jeszcze dalej, przedstawiając wizję miasta

<sup>8</sup> F. ASCHER: *Quelques grandes tendances urbaines*. W: *Habitat et villes. L'avenir en jeu*. Red. J.C. DRIANT. Paris: Editions L'Harmattan, 1998.

<sup>9</sup> P. LE GALÈS, D. LORRAIN: *Gouverner les très grandes métropoles?* "Revue française d'administration publique" 2003, nr 107, s. 308.

<sup>10</sup> J. JACOBS: *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1961.

<sup>11</sup> R. ALCALY, D. MERMELSTEIN (eds.): *The Fiscal Crisis of American Cities*. New York: Vintage Books, 1977.

<sup>12</sup> D. HARVEY: *The Conditions of Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.

<sup>13</sup> P. MARCUSE, R. VAN KEMPEN: *Globalizing Cities, (a New Spatial Order?)*. Oxford: Blackwell, 2000.

postmodernistycznego, będącego mozaiką kohabitujących wspólnot, policentrycznego, podlegającego ciągłej ekspansji, przeszytego głębokimi nierównościami. Do autorów tych należy Edward Soja<sup>14</sup>, który stworzył koncepcję *exopolis*<sup>15</sup>.

Jeśli przyjmiemy powyższe konstatacje, to klasyczny model państwa i administracji, jaki wypracował Max Weber, traci obecnie swoją moc wyjaśniającą, odbiegając znacząco od rzeczywistości. Państwo przestaje bowiem być organizacją dysponującą monopolem na stosowanie zlegitymizowanego przymusu w granicach terytorium zamieszkałego przez jego obywateli. W związku z globalizacją i tworzeniem się struktur ponadnarodowych, granice państwa przestały pełnić dotychczasowe funkcje i nie stanowią już barier dla rozmaitych przepływów. Uczestnictwo w międzynarodowych czy ponadnarodowych organizacjach, wiążące się z rozlicznymi zobowiązaniami i wspólnymi dyrektywami, zawęża margines możliwych wyborów politycznych. Choć w relacjach wewnętrznych państwo zachowało prawie monopolistyczną możliwość stosowania przymusu celem egzekwowania swoich decyzji i rozstrzygnięć, to nie przekłada się to już na zdolność sterowania wszystkimi kluczowymi procesami przebiegającymi w państwie i determinującymi kierunki jego rozwoju.

Podobnej ewolucji w kierunku coraz większej fragmentaryzacji, pluralizacji i rozproszenia ulega samo zjawisko władzy. Klasyczna definicja autorstwa Webera mówi, iż posiadaczem władzy jest ten, kto ma szansę na przeforsowanie własnej woli wewnątrz określonego stosunku społecznego, nawet wbrew woli drugiej strony i bez względu na czym ta szansa się opiera<sup>16</sup>. Lecz czy obecnie możemy z całkowitym przekonaniem powiedzieć, że w którymkolwiek z państw Unii Europejskiej, tak na szczeblu centralnym państwa, jak w jego strukturach lokalnych, występuje ośrodek, dysponujący tak rozumianą władzą? Władza wydaje się zjawiskiem w coraz większym stopniu zdekoncentrowanym, podzielonym między wielu aktorów, występujących w różnych rolach i statusach, dysponujących różnym poziomem wpływu. Jeśli mówić współcześnie o władzy, to raczej jako o rezultacie skomplikowanej gry wpływów, której skutkiem jest rozstrzygnięcie narzucane następnie jej uczestnikom. Zbliżamy się w ten sposób do koncepcji poliarchii Roberta Dahla<sup>17</sup>, który zwrócił uwagę na te zjawiska już pod koniec ubiegłego wieku.

Czy oznacza to, że porządek ustępuje miejsca chaosowi. Stwierdzenie to jest z pewnością przedwczesne, lecz oddaje pewną współczesną prawidłowość. Pewnym jest natomiast, że ta nowa rzeczywistość stanowi wyzwanie dla naszych

<sup>14</sup> E. SOJA: *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford: Blackwell, 2000.

<sup>15</sup> P. LE GALÈS, D. LORRAIN: *Gouverner les très grandes métropoles?* "Revue française d'administration publique" 2003, nr 107, s. 310.

<sup>16</sup> M. ORZECZOWSKI: *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1984, s. 214.

<sup>17</sup> R.A. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 1995.

społeczeństw zarówno pod względem zarządzania, jak i pod względem ich zrozumienia i wyjaśnienia naukowego.

Wcześniejszy paradygmat polegający na analizie rzeczywistości z punktu widzenia porządku, przy użyciu modeli upraszczających i redukujących złożoność obiektów, który stanowił drogę naukowego poznania rzeczywistości, przestaje spełniać swoje funkcje. Nowy, wyłaniający się dopiero paradygmat, zakłada zmianę podejścia do zjawiska porządku i nieporządku. Szczególnie ten ostatni utożsamiany z chaosem, żywiołowością, niedających się ujarzmić procesów, wymaga zmiany naszego podejścia, gdyż — będąc coraz częściej normą — nie może być dłużej określany w kategoriach pejoratywnych, a raczej winien być traktowany jako źródło energii do wykorzystania i początek wyłaniających się nowych porządków<sup>18</sup>.

Jedno- bądź kilkuczynnikowe teorie zaliczane do klasyki wydają się już nieprzydatne. Stopniowo ich miejsce zastąpiły podejścia wskazujące na konieczność wypracowania ujęć pozwalających penetrować i panować nad złożonymi systemami agregacji i współzależności, szanując autonomię procesów oraz elementów wewnętrznych tych systemów. Okazuje się bowiem, iż współcześnie coraz trudniej jest panować nad złożonością intelektualnie, stosując modele upraszczające i redukcjonistyczne lub praktycznie, zwiększając po prostu poziom kontroli.

W tym sensie oparcie diagnozy sytuacji współczesnych metropolii na jednostronnym stwierdzeniu chaosu, nierządności i kryzysu<sup>19</sup>, wydaje się podejściem o ograniczonej płodności intelektualnej. Patrick Le Galès uważa, że jest to właściwe dla analizy rozwoju miast w perspektywie krótkoterminowej, w szczególności w okresach gwałtownego przyspieszenia zjawiska urbanizacji. Tymczasem rozwój miasta to proces, wobec którego należy przyjmować perspektywę „długiego trwania”. Ograniczenie diagnozy do stwierdzenia kryzysu nierządności uchodzi za przejaw lenistwa intelektualnego, bowiem zamyka drogę do analizy nowych form pilotażu i zarządzania, jakie mają miejsce w mieście, mimo przebiegających w nim procesów fragmentaryzacji<sup>20</sup>. Choć z perspektywy wcześniejszych ujęć można by powiedzieć, że dzisiejsze miasto funkcjonuje źle, to jednak *de facto* funkcjonuje, a zadaniem badacza winno być odtworzenie i zrozumienie przebiegu nowych procesów decyzyjnych, agregacji rozmaitych wpływów i nacisków, procesów integracji i koordynacji, które towarzyszą stwierdzonemu wzrostowi fragmentaryzacji i heterogeniczności, a które łącznie tworzą dzisiejszą politykę miejską. Pojęcie *governance* jest w tym wypadku dogodnym narzędziem analizy, aczkolwiek nie jedynym i nie pierwszym.

<sup>18</sup> ASCHER F.: *Quelques grandes tendances urbaines*. W: *Habitat et villes. L'avenir en jeu*. Red. J.C. DRIANT. Paris: Editions L'Harmattan, 1998.

<sup>19</sup> B. JOUVE, Ch. LEFÈVRE: *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris: Elsevier, 2002.

<sup>20</sup> P. LE GALÈS, D. LORRAIN: *Gouverner les très grandes métropoles?* „Revue française d'administration publique” 2003, nr 107, s. 310–311.

Do teoretyków, których koncepcje wydają się operacyjne w stosunku do opisywanych zjawisk, w tym fenomenu *governance*, zaliczyć można Josepha Schumpetera, operującego pojęciem kreatywnej destrukcji<sup>21</sup>, rzucającej światło na logikę funkcjonowania współczesnego kapitalizmu. Raymond Boudon to z kolei współczesny francuski socjolog zaliczany do nurtu liberalnego, którego koncepcja systemów agregacji i będących ich rezultatem efektów odwrócenia, wydaje się bardzo dobrym narzędziem do podjęcia próby zrozumienia wielu współczesnych zjawisk, których nie da się wyjaśnić poprzez odwołanie do jednorodnej siły sprawczej czy zamierzonego działania jakiegokolwiek ośrodka władzy. Boudon wskazuje, że w dużym stopniu refleksyjne i dążące do realizacji własnych interesów jednostki, podejmują działania, których spłot może wywoływać nieoczekiwane skutki społeczne, które klasyczne koncepcje socjologiczne (np. marksizm) nazywane przez Boudona<sup>22</sup> „teoriami spiskowymi bez spiskowców”, przypisywały mylnie intencjonalnemu działaniu władzy czy klasy dominującej.

### Wieloznaczność i kontrowersyjność pojęcia *governance*

Opisywane dotąd procesy ekonomiczne zachodzące w skali globalnej, wycofywanie się państwa z jego funkcji, decentralizacja czy rozwój współpracy międzygminnej, powodują, że pionowe, zhierarchizowane, przejrzyste struktury władzy słabną, tworząc środowisko, które — choć kojarzy się z chaosem — stanowi w gruncie rzeczy złożoną przestrzeń interakcyjną, w której konsensus jest nieustannie wypracowywany jako efekt ścierania się wielu aktorów.

Możemy bezsprzecznie stwierdzić, że mamy obecnie do czynienia ze wzrostem liczebnym aktorów, którzy wchodzą w relacje współzależności i, aby te relacje ogarnąć, używamy pojęcia *gouvernance*. [...] Biorąc pod uwagę jakikolwiek projekt miejski, widzimy obecnie, że jego realizacja wymaga włączenia wspólnoty miejskiej miasta, którego ten projekt dotyczy, promotorów i deweloperów, stowarzyszeń mieszkańców, przedsiębiorców prywatnych, inwestorów i bankierów. Tworzy to bardzo skomplikowaną strukturę wytwarzającą miasto. Efektywność takich działań jest bardzo trudna do uzyskania, bo okazuje się, że pozornie proste projekty ciągną się latami. Jednocześnie jednak realizowane w ten sposób projekty dysponują z całą pewnością większą legitymacją, gdyż na etapie ich wdrażania uwzględniono grupy aktorów, którzy dotąd nie byli włączani. (EA-15)

<sup>21</sup> J.A. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.

<sup>22</sup> R. PYKA, J. WÓDZ: *Raymond Boudon we współczesnej socjologii francuskiej*. W: R. BOUDON: *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, 2009.

Pojęcie *governance* odnoszące się do nakreślonych wyżej zjawisk, stanowi dzisiaj słowo klucz będące na ustach wielu, element dominującego dyskursu w społeczeństwie demokratycznym, którego nadużycia prowadzą z całą pewnością do mglistości jego znaczenia.

W trakcie prowadzonych badań francuscy eksperci społeczni przywoływali w swych wypowiedziach wiele definicji pojęcia *governance*, wskazując na źródła jego wieloznaczności oraz jego potencjalną instrumentalizację. Najogólniej rzecz biorąc, eksperci wyodrębnili dwa sposoby rozumienia *governance*, z których pierwszy dotyczy traktowania tego pojęcia jako narzędzia analizy rzeczywistości, które nie zakłada z góry pożądanego obrazu, jaki powinien być wynikiem tej analizy. W podejściu tym *governance* nie odnosi się do żadnej konkretnej, empirycznej formy systemu decyzyjnego, ale stanowi instrument opisu wychodzący poza dotychczasową optykę prawnoinstytucjonalną i pozwala przedstawić rzeczywistość występujące relacje zależności, wpływu i władzy, w wyniku których zapadają w aglomeracjach kluczowe decyzje. „W ramach pierwszego podejścia koncentrujemy się na grze aktorów, swoistej sieci relacji i zależności między politykami, ekspertami, przedsiębiorstwami” (EA-15).

Pojęcie *gouvernance* może być rozumiane w dwojaki sposób. Pierwszy sposób rozumienia ma charakter opisowy i analityczny, drugi preskryptywny. W ujęciu analitycznym i opisowym, chodzi o socjologiczną lekturę funkcjonowania systemu, tj. tego, w jaki sposób dochodzi do porozumień oraz w jaki sposób podejmowane są decyzje. Można na tej podstawie stwierdzić, jak ta przestrzeń „się rządzi” (*se gouverne*), wiedząc, że mamy do czynienia zarówno z jednostkami publicznymi, interesami prywatnymi, grupami obywateli, że funkcjonowanie tej całości nie jest do końca przewidywalne oraz wyznaczane przez ramy prawne czy zasady demokratyczne. Mamy tu do czynienia z dużą liczbą aktorów, którzy prezentują swoje interesy i starają się ich bronić. Jest to więc sposób opisywania rzeczywistości, która będzie mniej bądź bardziej zorganizowana w zależności od zdolności władzy publicznej i procedur zdefiniowanych przez prawo do ujmowania decyzji, jakie winny być podejmowane. Można więc sobie wyobrazić różne systemy *gouvernance*, gdzie siła i znaczenie sektora publicznego będą zróżnicowane. (EA-19)

Drugie rozumienie *governance* ma charakter normatywny, które cytowany wyżej ekspert określił mianem preskryptywnego, gdyż zakłada pewien wyidealizowany obraz procesu decyzyjnego, utożsamianego z postępowaniem demokratyzacji. W tym przypadku mamy do czynienia z wartościowaniem pojęcia *governance*, które oznacza pewien pożądaný stan przejawiający się w poszerzeniu procesów decyzyjnych o aktorów prywatnych wywodzących się zarówno z przestrzeni społeczeństwa obywatelskiego, jak i sfery gospodarczej, których egalitaryzacja czyni procesy decyzyjne bardziej otwartymi oraz wyposaża je w silniejszą legitymizację demokratyczną.

Należy rozróżnić dwa aspekty pojęcia *gouvernance*, tj. podejście, które traktuje to pojęcie jako narzędzie analityczne pozwalające lepiej zrozumieć to, co się dzieje oraz podejście normatywne odwołujące się do demokracji. W przypadku tego drugiego rozumienia, faktem jest, że jak wiele pojęć wytwarzanych w naukach społecznych, zostało ono przyjęte do języka powszechnego i towarzyszą mu w związku z tym pewne niejasności. Jest to normą w naszym zawodzie i dyskusja w tym zakresie jest bezprzedmiotowa. Jeśli chodzi o odniesienie pojęcia *gouvernance* do demokracji, to kwestie te nie zostały do dzisiaj dobrze zdefiniowane i mamy do czynienia z wieloma odmianami tego pojęcia o charakterze normatywnym. (EA-3)

W drugim podejściu koncentrujemy się na partycypacji, demokracji lokalnej i uczestnictwie. Popularność tego pojęcia jest związana z pewną autorefleksyjnością aktorów, którzy sami oczekują, że będą włączani w różne działania, sami mówią o *gouvernance*, podczas gdy jeszcze jakiś czas temu było to pojęcie zarezerwowane dla ekonomistów czy naukowców. Pojęcie to przedostało się do języka potocznego. (EA-15)

Moje podejście do drugiego, preskryptywnego rozumienia pojęcia *gouvernance* jest bardzo nieufne, a wręcz krytyczne. Wynika to stąd, że zjawisko *gouvernance* jest traktowane jako swego rodzaju ideał, podczas gdy w rzeczywistości mamy do czynienia z konkretną sytuacją, która może oznaczać relatywizację odpowiedzialności władz publicznych dysponujących legitymacją demokratyczną, która wynika z konstytucji i prawa. (EA-19)

Do kontrowersji narosłych wokół pojęcia *governance* przyczyniło się jeszcze jedno jego znaczenie o charakterze wybitnie normatywnym, które dyskwalifikuje jego użycie w tym sensie w obrębie nauk społecznych. Chodzi o określenie *bonne gouvernance* (ang. *good governance*) odnoszące się do strategii korporacji czy globalnych instytucji finansowych, przyjmujących jako jeden z czynników wyznaczających ich działania społeczną odpowiedzialność biznesu (ang. CSR — *Corporate Social Responsibility*) przejawiającą się w ujęciu czynnika środowiskowego i społecznego w konstruowaniu działań strategicznych.

Pojęcie *bonne gouvernance* wprowadzone zostało przez Bank Światowy będący pod wpływem ekonomistów z Harvardu. Oznacza ono właściwe projektowanie relacji między społeczeństwem a instytucjami, sprzyjające maksymalizowaniu rozwoju ekonomicznego. Użycie określenia *bonne* [dobra] *gouvernance* wskazuje na jeden zasadniczy cel tego procesu, co pozbawia ten termin sensu politycznego, w przypadku którego nie ma zgody w zakresie tego, czym jest dobro publiczne, co przejawia się w wielości jego definicji i ich ścieraniu się. Pojęciem *bonne gouvernance* mogą się posługiwać ekonomiści, ale dla przedstawicieli nauk społecznych jest ono w takim rozumieniu bezużyteczne. Normatywność tego pojęcia polega na stwierdzeniu, iż rozwój ekonomiczny jest ważniejszy niż wszystko inne. (EA-3)



Wieloznaczność pojęcia *governance* i trudności z jego przeniesieniem na grunt nauk społecznych spowodowane są przez specyficzne pochodzenie tego pojęcia, na które wskazał przytaczany wyżej ekspert. *Governance* to po pierwsze pojęcie związane z anglosaską i liberalną myślą społeczną. Jest to także pojęcie wywodzące się ze słownika ekonomicznego, odnoszące się współcześnie do globalnych zjawisk gospodarczych. W tym ujęciu odwołuje się ono do specyficznego modelu zarządzania światem w skali globalnej, który zakłada występowanie skomplikowanej sieci relacji między największymi mocarstwami, korporacjami międzynarodowymi oraz organizacjami pozarządowymi zyskującymi pozycję globalnych aktorów. *Governance* jest w tym ujęciu sferą pozbawioną władzy, która rządzi się w następstwie krzyżowania się przede wszystkim relacji wpływu i zależności.

*Gouvernance* to słowo, które od początku miało pochodzenie anglosaskie i światowe, ponieważ odnosi się do idei rządzenia światem. Pojęcie to jest, z jednej strony związane z pozycją globalną Stanów Zjednoczonych, które mają swoją koncepcję kierowania naszą planetą [...], z drugiej strony — odnosi się do przedsiębiorstw wielonarodowych, które mogą być silniejsze niż państwa mające w dyspozycji środki i możliwości kierowania społeczeństwami i rządzenia nimi, podczas gdy ich działalność powinna się ograniczać do sfery gospodarczej. Trzeci aspekt *gouvernance*, to wymiar pewnej idealizacji pilotowania planety, by uniknąć końca świata i przejść do stanu idealnego, w którym nie ma głodu, nie ma wojen, w którym nie ma tego wszystkiego, co obserwujemy dzisiaj. Jest to podejście związane z ruchem ekologicznym. (EA-11)

Pochodzenie pojęcia *governance* rzutuje na trudności z jego przełożeniem na warunki europejskie, a w szczególności na rzeczywistość społeczeństwa francuskiego. Wynika to z odmiennych tradycji intelektualnych, które determinują funkcjonowanie systemu społecznego, w tym przede wszystkim stosunek do władzy publicznej i współobywateli. Odmiennność francuskiego modelu społeczeństwa republikańskiego i jego wsparcie na idei reprezentacji politycznej, odbiega w istotny sposób od modelu liberalnego o kontraktualistycznym rodowodzie. Jak okaże się w dalszej części niniejszego rozdziału ma to istotny wpływ na funkcjonowanie czegoś, co można by określić jako *governance à la française* (francuskim modelem *governance*).

*Gouvernance* to słowo pochodzące bezpośrednio z mikroekonomii amerykańskiej, nadające kształt modelowi akcjonariatu. Pojęcie to zostało następnie przekształcone przez amerykańskich liberałów, którzy nadali mu komponent lewicowy. [...] Odnosi się ono do relacji między akcjonariuszami a interesariuszami w świecie, w którym myśli się wyłącznie w kategoriach kontraktu. Tymczasem francuski świat intelektualny jest światem prawa publicznego oraz silnych instytucji w ujęciu socjologicznym i prawnym, pozostający w opozycji do podejścia kontraktualistycznego. (EI-2)

Pojęcie *governance* trafiło do Francji w roku 1995 za sprawą młodego wówczas badacza, Patricka Le Galès<sup>23</sup>, który zaczerpnął je z kręgów anglosaksońskich, gdzie służyło między innymi w Stanach Zjednoczonych Ameryki do opisu tego, w jaki sposób miasta przejmują na swoje barki od państwa odpowiedzialność za rozwój ekonomiczny swojego obszaru, tworząc tym samym lokalne koalicje i systemy oparte na współpracy z lokalnym biznesem oraz podmiotami rynku nieruchomości. Pojęcie to trafiło do Francji w odpowiednim momencie, kiedy władza państwowa oraz władza lokalna uległy pewnemu zużyciu. *Governance* jawiło się w związku z tym jako szansa na zmianę stylu rządzenia, opartego dotąd na legitymizacji wyborczej i reprezentacji interesu ogółu w ramach systemu przedstawicielskiego, na rzecz partycypacji i bezpośredniego zaangażowania większej grupy aktorów.

Niektórzy eksperci biorący udział w badaniach zwrócili jednak uwagę na fakt, iż przeniesienie pojęcia *governance* na grunt europejskiego świata nauki było podyktowane także motywami pragmatycznymi osoby, która tego dokonała. Skutki, jakie to za sobą pociągnęło, wymknęły się jednak spod kontroli, kiedy pojęcie to przeniknęło do języka powszechnego, zyskując zarazem dużą popularność.

Pojęcie *gouvernance* rozumiem jako proces wytwarzania działania zbiorowego, co Anglicy określają mianem *collective action*, zarówno w wymiarze terytorialnym, ale i szerszym. Dzisiaj także duże przedsiębiorstwa chcą posiadać swoje *gouvernance*, np. *gouvernance* korporacyjne. Brałem w tym zakresie udział w debacie intelektualnej, jaką zapoczątkował Patrick Le Galès, publikując w latach 90. swój artykuł pt. „Du gouvernement urbain à la gouvernance urbaine”<sup>24</sup>. Chciał on w ten sposób pokazać, że określone zjawiska ewoluowały, ale także po to, żeby określić swoją pozycję w francuskiej debacie teoretycznej oraz zaznaczyć swoje miejsce w stosunku np. do socjologii organizacji. [...] Początkowo miało to więc charakter debaty wewnątrz świata nauki, ale następnie termin ten bardzo szybko przeniknął do mediów oraz do środowiska politycznego. W moim wypadku jest to słowo, którego już nie używam. Oczywiście jest to słowo na tyle praktyczne, że czasem dajemy się złapać na jego użyciu, gdyż podobnie jak słowo terytorium, jest to pojęcie bardzo pojemne (*mot valise*). Wszystkim wydaje się, że wiedzą, co to pojęcie oznacza i pozwala ono tym samym na dialog między naukowcami a nawet dyscyplinami. (EA-7)

W przypadku pojęcia *gouvernance* mamy do czynienia z bezpośrednią transpozycją pojęcia, które wywodzi się z języka ekonomii (jest to jedno z kryteriów Banku Światowego), które stanowi rodzaj etykiety, kosmetyki umożliwiającej określenie władzy lokalnej. Nie mam zbyt wiele do powiedzenia na ten temat. Napisałem swego czasu na ten temat artykuł, pokazując, że to pojęcie jest w większym stopniu sposobem na wyróżnienie się w środowisku naukowym

<sup>23</sup> P. LE GALÈS: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. „Revue française de science politique” 1995, Vol. 45, nr 1.

<sup>24</sup> Ibidem, s. 57–95.

badacza, który je przeniósł, niż stwierdzeniem określonej rzeczywistości empirycznej. (EA-2)

Wzrost popularności pojęcia *governance* wiąże się więc z pewną jego idealizacją, przez co odwołanie do niego stało się wymogiem formalnym w wielu sytuacjach, jak chociażby w momencie aplikowania o środki Banku Światowego<sup>25</sup>. Paradoksalnie jego popularność wynika z jego mglistości znaczeniowej, bowiem pozwala ono określić cały szereg zjawisk i procesów, których nie udało się jeszcze w pełni wyjaśnić i zrozumieć.

Niebezpieczeństwo polega obecnie na przyporządkowywaniu pojęciu *governance* określonej zawartości, szczególnie tej pozytywnej. My sami często wpadamy w tę pułapkę, mówiąc, że tu lub gdzieś indziej, mamy do czynienia z *governance*. [...] Uważam, że pojęcie to grupuje czy ogarnia cały szereg pytań, obaw i wyzwań, które mają obecnie zarówno naukowcy, jak i ludzie praktyki. Ale ponieważ nie są oni w stanie wyrazić skutków zachodzących zmian, w jakiś sposób je ze sobą powiązać i zrozumieć, wówczas używają tego pojemnego pojęcia, które pozwala im określić nie tyle rzeczywistość, co nowe pytania i problematykę wypływającą z tej rzeczywistości. [...] Jednakże całkowicie uznają argumentację tych, którzy uważają, że wszystkie te pytania można zadać także nie odwołując się do pojęcia *governance*. (EA-1)

*Governance* oznacza w gruncie rzeczy elastyczne rozdzielenie władzy między jednostkami instytucjonalnymi, a różnymi grupami społecznymi, których dotyczy dane zadanie lub projekt. *Governance* może oznaczać w praktyce negocjowanie polityk publicznych w warunkach zwielokrotnienia aktorów i poziomów decyzji oraz konieczności ich koordynowania i utrzymania spójności w sytuacji, kiedy państwo nie ma już monopolu na definiowanie dobra wspólnego, a równocześnie wykształca się pojęcie lokalnego dobra wspólnego.

Cały problem polega dziś na określeniu tego, czym jest dobro wspólne. Wiele na ten temat pisał Pierre Lascoumes, posługujący się pojęciem usytuowanego (lokalnego) dobra wspólnego (*intérêt général situé*). Pokazuje on, że pojęcie dobra wspólnego było swoistą iluzją, która wspierała interesy części elity i technokracji francuskiej. Natomiast to, co dzisiaj się organizuje w wielu aglomeracjach i strukturach międzygminnych, to dyskusja na temat tego, jak zdefiniować „lokalne dobro wspólne” usytuowane w konkretnych realiach terenowych. Usytuowane dobro wspólne składałoby się w części z dobra państwa,

---

<sup>25</sup> J. DUBOIS, N. DOUAY, J. DA SILVA: *La gouvernance métropolitaine, Réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation*. Observatoire des Territoires et de la Métropolisation dans l'espace méditerranéen, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, s. 11—23, <http://www.metropolisation-mediterranee.equipement.gouv.fr/> [dostęp: 27.07.2010].

dobra definiowanego przez lokalnych deputowanych oraz dobra definiowanego przez różne grupy. (EA-3)

Pojęcie *governance* wskazuje na zmiany w zakresie wypracowywania decyzji poprzez zmniejszenie znaczenia przynależności instytucjonalnych i tradycyjnych hierarchii politycznych oraz administracyjnych, na rzecz relacji bardziej elastycznych i nieformalnych, w których władza, inicjatywy i przywództwo są lepiej rozdzielone. Wskazuje ono wreszcie także na zacieranie się granic między państwem, społeczeństwem obywatelskim, jednostkami samorządowymi i rynkiem. Pojawiają się w związku z tym rozmaite kwestie problemowe podejmowane w literaturze, jak chociażby techniczna kwestia wspólnego podejmowania decyzji przez różnych partnerów, reprezentujących różne sektory i statusy oraz posługujących się odmiennymi językami. Innym zagadnieniem jest towarzyszący otwarciu procesów decyzyjnych paradoksalny wzrost znaczenia ekspertów i technokratów<sup>26</sup>.

Prócz wymienionych już wcześniej źródeł zjawiska *governance* warto zwrócić uwagę na jeszcze dwie kwestie będące w dużym stopniu ich następstwem, a które przyczyniły się do pluralizacji i otwarcia procesów decyzyjnych. Pierwsza z nich dotyczy wzrostu złożoności oraz przesunięcia i poszerzenia agendy polityki miejskiej. Oznacza to dewaloryzację niektórych wcześniejszych dziedzin tej polityki i wzrost znaczenia nowych. Przełożyło się to na rozproszenie i waloryzację nowych zasobów, niezbędnych do realizowania zadań stawianych odtąd miastu. Nowe dziedziny w politycznej agendzie miasta dotyczą tych kwestii, które umożliwiają miastu konkurowanie w skali europejskiej i światowej oraz przekładają się na rewitalizację centrów, podnoszenie atrakcyjności miasta, budowanie tożsamości miejsc oraz wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, jako narzędzia generowania rozwoju ekonomicznego<sup>27</sup>.

Te zmiany zaburzają dotychczasową równowagę aktorów i zasobów, która w przypadku Francji opierała się na dominacji i klientelizmie lokalnych radnych (*élus*), rozwijających poprzez kumulację mandatów oraz odpowiednią dystrybucję pozostających w ich zarządzie środków, właściwe sobie strefy wpływów we współpracy z lokalną administracją<sup>28</sup>.

Drugim istotnym czynnikiem, sprzyjającym wyłanianiu się logiki *governance* jest pojawienie się nowego instrumentu działania publicznego, jakim jest projekt, a więc systemu działania związanego z zaangażowaniem wielu aktorów i zasobów, którego cele mogą ewoluować w trakcie jego realizacji. Zarządzanie przez projek-

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> G. PINSON: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et re-composition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. "Revue française de science politique" 2006, Vol. 56, nr 4, s. 624–629.

<sup>28</sup> R. PYKA: *Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego*. „Prawo i polityka” 2010, nr 1 (2).

ty, które stało się niezwykle popularne, jest istotnym czynnikiem rekonstrukcji, bowiem zakłada ujęcie miasta jako systemu funkcjonującego w niepewnym środowisku, którego zdolność do działania wynika z umiejętności możliwie szerokiej mobilizacji lokalnych elit, aby móc aktywnie reagować na zmiany środowiska. Owa niestabilność wynika z czynników ekonomicznych, niepewności zasobów pozostających w dyspozycji i celów, które mogą ulec zmianie w trakcie trwania projektu, w następstwie modyfikacji dwóch pierwszych czynników. „Obserwując wspólnoty miejskie, można zauważyć powstawanie wokół określonych projektów koalicji integrujących się aktorów, które nie łatwo jest uchwycić posługując się perspektywą instytucjonalną. Istotnego znaczenia nabiera obecnie umiejętność mobilizowania kapitału prywatnego w związku z głębokim kryzysem finansowym, który ogarnia większość jednostek publicznych szczebla lokalnego. Jest to obecnie ważne narzędzie realizacji dużych projektów na szczeblu lokalnym” (EI-1).

Planowanie z zamkniętym budżetem i definitywnymi celami jest w obecnych niestabilnych uwarunkowaniach mało przydatne. Projekt jest natomiast procesem składowym, którego aktorzy i pozostające w ich dyspozycji zasoby mogą przyjmować różne konfiguracje w zależności od sytuacji. „Analizując projekty miejskie widać zmiany, jakie zaszły w zakresie zarządzania opartego dotąd na kompleksowych planach, w kierunku zarządzania przez projekty. Koordynacja poprzez prawo wciąż funkcjonuje, lecz obecnie koegzystuje z mechanizmem rynkowym oraz mechanizmem opartym na zaufaniu” (EA-1).

We współczesnych procesach zarządzania miastem najważniejsza jest mobilizacja aktorów, ich zasobów i interakcje między nimi, a nie pierwotnie zdefiniowany cel sam w sobie. Wskazuje to także na odejście od priorytetu racjonalności naukowej i technicznej w kierunku waloryzacji rezultatu deliberacji. Tym samym przywództwo polityczne nie oznacza już jednostronnej dominacji, a objawia się raczej w postaci wsparcia i regulacji procesu interakcji<sup>29</sup>. Ta nowa forma zarządzania na poziomie lokalnym jest dużo bardziej złożona od tradycyjnego modelu hierarchicznego i popycha administrację lokalną w kierunku nowych funkcji, których ta dotąd nie realizowała. Wymaga to nie tylko zmian organizacyjnych i proceduralnych, ale także mentalnościowych.

Patrick Le Galès proponuje zsocjologizowaną definicję pojęcia *governance*, które określa, z jednej strony jako zdolność do integracji i nadawania kształtu lokalnym interesom grup społecznych i organizacji, a z drugiej strony jako zdolność do reprezentowania ich na zewnątrz, rozwijania strategii bardziej lub mniej zunifikowanych w relacji z rynkiem, państwem i innymi miastami<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> G. PINSON: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et re-composition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. „Revue française de science politique” 2006, Vol. 56, nr 4, s. 629–633.

<sup>30</sup> P. LE GALÈS: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. „Revue française de science politique” 1995, Vol. 45, nr 1, s. 90.

Pojęcie *governance* nie jest pierwszym i jedynym, jakie posłużyło do określenia nowych warunków funkcjonowania lokalnych i regionalnych systemów decyzyjnych. Nie przez wszystkich jest także uważane za najtrafniejsze w stosunku do europejskich czy francuskich uwarunkowań. Wcześniej bowiem niż pojęcie *governance* pojawiły się określenia miejski reżim polityczny (*régime politique urbain*),<sup>31</sup> *gouvernement urbain*<sup>32</sup>, *gouvernement municipal*<sup>33</sup>.

Teoria miejskiego reżimu politycznego (*régime politique urbain*) powstała w Stanach Zjednoczonych w warunkach braku ingerencji państwa w sprawę miasta oraz dużego uzależnienia władz miejskich od lokalnych przedsiębiorców. Z tych powodów wydaje się ona najmniej przystająca do uwarunkowań europejskich. Jednocześnie stanowiła krok naprzód wobec teorii opierających się na założeniach determinizmu ekonomicznego wskazując na istotny wpływ polityki. Miejski reżim polityczny był bowiem definiowany jako całość uzgodnień formalnych i nieformalnych między interesami publicznymi i prywatnymi, na podstawie których podejmowane są decyzje i zarządzane jest miasto<sup>34</sup>.

Oba natomiast pojęcia, *gouvernement urbain* oraz *gouvernement municipal*, można by w przybliżony sposób przetłumaczyć jako miejski system władzy. To pierwsze jest wynikiem zaobserwowania rozlicznych zmian w funkcjonowaniu francuskich miast, do których można zaliczyć generalny wzrost ich autonomii w następstwie decentralizacji oraz wzmocnienie ich potencjału ludzkiego i ekonomicznego, poszerzenie władzy aglomeracji i postępującą metropolizację. Zgodnie z powyższym stwierdzono stopniowe przechodzenie we Francji od miejskiej „administracji republikańskiej”, kontrolowanej przez państwo do *gouvernement urbaine*, a więc zyskującego coraz większą swobodę działania miejskiego systemu władzy<sup>35</sup>.

Pojęcie *gouvernement municipal* stanowi ujęcie, które — zdaniem części francuskich teoretyków — jest znacznie bardziej adekwatne do sytuacji miast europejskich. Vincent Beal, dokonujący analizy ewolucji przemysłowego miasta Saint-Étienne zdecydował się na zastosowanie właśnie tego podejścia, które jego zdaniem jest bardziej wrażliwe na uchwycenie średnioterminowych, a więc bardziej dynamicznych zmian zachodzących w mieście. Użyteczność pojęcia miejskiego systemu władzy (*gouvernement municipal*) zależy w dużym stopniu od przyjętych zainteresowań badawczych (rys. 3). Dlatego jeżeli postawione cele badawcze związane są z opisem miejskiego systemu władzy, odtworzeniem procesów adaptacji jego instytucji do rozwiązywania miejskich problemów

<sup>31</sup> C. STONE: *Regime politics, governing Atlanta, 1946—1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.

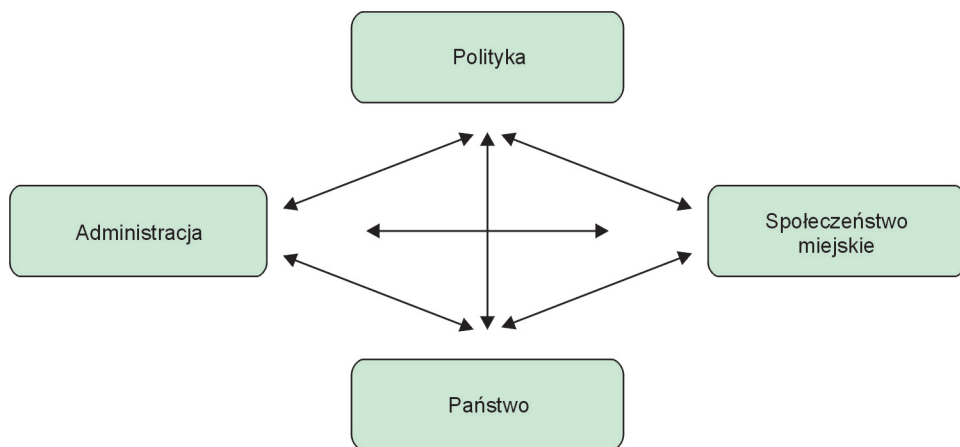
<sup>32</sup> D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*. „Sociologie du travail” 1991, nr 4.

<sup>33</sup> O. BORRAZ: *Gouverner une ville. Besançon 1959—1979*. Rennes: PUR, 1998.

<sup>34</sup> C. STONE: *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946—1988*, s. 179.

<sup>35</sup> D. LORRAIN: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*, s. 474—479.





Rys. 3. Schemat miejskiego systemu władzy

Źródło: V. BEAL: *L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle: le cas de Saint-Étienne*. "Pôle Sud" 2006, nr 25, s. 90.

i mobilizacji przez personel miejski zasobów niezbędnych do sprostania nowym miejskim wyzwaniom, wówczas przyjęcie optyki *gouvernement municipal* wydaje się jak najbardziej uzasadnione. Zastosowanie pojęcia miejskiego systemu władzy umożliwia także wyraźniejsze uchwycenie silnej obecności państwa i jego służb zdekoncentrowanych, związanej z pokonywaniem przez miasta przemysłowe problemów związanych z ich transformacją. Termin *governance*, o czym wielokrotnie już mówiono, operuje w innej skali czasowej, koncentruje swoją uwagę na pluralizacji i dywersyfikacji aktorów lokalnej sceny i wyłanianiu się nowych procedur i praktyk regulacji i działań zbiorowych<sup>36</sup>.

Niektórzy badacze wskazywali na synonimiczne wręcz znaczenie pojęć *gouvernement municipal* i *gouvernance* (ang. *governance*), co oznaczałoby bezzasadność wprowadzania do dyskursu naukowego tego ostatniego terminu<sup>37</sup>.

Patrick Le Galès wskazuje natomiast na rosnący potencjał eksplanacyjny pojęcia *governance* także w warunkach europejskich, mimo istotnych różnic w funkcjonowaniu miast europejskich i tych amerykańskich, skąd pojęcie to zostało zaczerpnięte. Pośród tych różnic wskazuje się przede wszystkim na mniejsze znaczenie firm prywatnych oraz słabsze uzależnienie od nich władzy lokalnej czy wreszcie mniejszą agresywność i liczebność deweloperów.

Jeden z ekspertów partycypujących w badaniach starał się wyjaśnić specyfikę francuskiego *governance* odwołując się do kwestii ograniczonego udziału w procesach decyzyjnych sektora przedsiębiorstw prywatnych. „We Francji mamy,

<sup>36</sup> V. BEAL: *L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle: le cas de Saint-Étienne*. "Pôle Sud" 2006, nr 25, s. 91.

<sup>37</sup> B. JOUVE, Ch. LEFÈVRE, J.M. OFFNER: "La gouvernance dans les pays occidentaux". Rapport intermédiaire pour la PIRVILE. Ronéo 1995.

z jednej strony dobrze rozwiniętą sieć małych i średnich przedsiębiorstw, z przewagą małych podmiotów, które często nie mają zasobów, a tym samym czasu, aby brać udział w projektach z sektorem publicznym. Z drugiej strony mamy we Francji wielkie grupy i przedsiębiorstwa, tylko że te funkcjonują na poziomie wyzwań i projektów globalnych. Sytuacja ta powoduje trudność w mobilizowaniu aktorów prywatnych” (EI-1). Ograniczony udział sektora prywatnego, a nade wszystko aktorów gospodarczych w procesie „współrządzenia” na poziomie lokalnym we Francji, wynika także z dominującej pozycji lokalnych radnych, często równocześnie deputowanych, wyłanianych w wyborach powszechnych, którzy monopolizują legitymację do podejmowania decyzji w interesie ogólnym. „We Francji transfer legitymizacji demokratycznej na radnych i deputowanych jest niejako absolutny. Wynika to z własności historycznych tego społeczeństwa. We Francji sektor publiczny i państwo są więc nie tyle na pierwszym miejscu, co są wręcz wszechobecne. Nie funkcjonujemy w ramach skromnego państwa, jego skromność jest obecnie wymuszona, nie jest ona jednak skromnością z wyboru [...]” (EA-7). Innymi słowy, bliskie relacje władzy publicznej i podmiotów gospodarczych budzą we Francji pewne opory, co skutkuje dominacją w procesach decyzyjnych aktorów publicznych nad prywatnymi, którzy nie są traktowani jako partnerzy równorzędni.

Drugą barierą są [...] radni-deputowani (*élus*), którzy nie traktują aktorów gospodarczych z sektora prywatnego jako partnerów posiadających legitymację do działania i wypowiedzania się w kwestiach publicznych. Jest to zupełnie inna sytuacja w stosunku np. do Wielkiej Brytanii, gdzie funkcjonują *local strategic partnerships*, w ramach których dyskutuje się na temat problemów edukacji czy zdrowia w sposób bardzo otwarty. Tymczasem we Francji, radni-deputowani nie chcą ujawniać swoich relacji z podmiotami gospodarczymi. To być może się zmieni wraz z wiekiem radnych i ich wymianą oraz pojawieniem się młodszego pokolenia przyzwyczajonego do funkcjonowania w bliskości z sektorem prywatnym. (EI-1)

W warunkach francuskich nie mamy do czynienia z włączaniem przedsiębiorstw, nawet tych dużych, w procesy współrządzenia, choć firmy te mają istotne znaczenie gospodarcze i polityczne [...]. Wiemy, że powinno zacząć się ich włączać, tylko że we Francji nie mamy takiej tradycji i nie wiemy jeszcze jak to zrobić. Miasto jest obecnie wytwarzane przez coraz większą liczbę aktorów, w tym przez grupy prywatne, które system publiczny w jakimś stopniu represjonuje. Widzimy to w naszej Agencji Urbanistycznej, że w coraz większym stopniu jesteśmy poza grą. Dlatego poszukujemy obecnie właściwych strategii i staramy się współpracować z możliwie dużą liczbą partnerów. (ES-3)

Zasadnicze różnice amerykańskiego i francuskiego systemu miejskiego dotyczą zdecydowanie silniejszej we Francji roli państwa w procesie modernizacji kraju, centralizacji politycznej i administracyjnej, organizacji dużych przedsiębiorstw

związanych z państwem, roli banków oraz społecznego znaczenia dziedzictwa publicznego i urbanistyki<sup>38</sup>. „Francuskie *gouvernance* ma przede wszystkim charakter decyzyjny i międzyinstytucjonalny” (EA-15).

*Gouvernance* w warunkach francuskich przyjmuje, według mnie, postać modelu dosyć elitystycznego, w którym aktorzy sektora publicznego mają poważne problemy z rezygnacją ze swoich prerogatyw, choć w niektórych sferach, jak rozwój gospodarczy czy kultura są gotowi negocjować z aktorami prywatnymi. Jest to jednak związane z napięciami wokół ograniczoności zasobów. Dlatego jest to raczej powierzchowna otwartość, gdyż scena, na której zapadają decyzje pozostaje jeszcze silnie zamknięta. Pracowałem w wielu jednostkach samorządowych i wiem jak to wygląda. Mogę w związku z tym powiedzieć, że decyzje podejmują przede wszystkim kluczowi radni. To oczywiście może się zmienić chociażby w związku z rosnącymi obciążeniami fiskalnymi, w następstwie czego aktorzy prywatni będą się domagali silniejszego udziału w podejmowaniu decyzji. (EI-1)

W praktyce francuskie *gouvernance* (ang. *governance*) oznacza zdolność do budowania wspólnej strategii politycznego działania w sytuacji pluralizacji aktorów przestrzeni publicznej i rozproszenia między nimi zasobów. Oznacza to zdolność do negocjowania i uzgadniania działań między podmiotami niepozostającymi w relacjach hierarchicznych celem koordynowania polityk publicznych „bez odwoływania się do wyborów powszechnych oraz do decyzji większości, za to przy udziale aktorów społeczeństwa obywatelskiego, a w przypadku metropolii także pewnej liczby aktorów instytucjonalnych w postaci rad rozwoju, czy quasi-publicznych stowarzyszeń samorządowych” (ES-5). Jest to „zdolność organizowania współpracy między podmiotami instytucjonalnymi z dodaniem pewnych elementów demokracji partycypacyjnej” (ES-4). Głównymi aktorami tego rodzaju procesów współrzędzenia pozostają jednak instytucje publiczne i quasi-publiczne różnego szczebla.

Z taką właśnie *gouvernance* mamy do czynienia w przypadku projektu G4<sup>39</sup>, w ramach którego dochodzi do zbliżenia partnerów instytucjonalnych, którzy nie są w stanie się połączyć, ale którzy mogą współpracować na zasadzie równości w nieco mglistej przestrzeni współdziałania. Mglistym jest samo pojęcie *gouvernance* i mgliste są jego konkretne przykłady. Nie ma już silnej władzy, albo mamy do czynienia z jej iluzją, wszystko staje się płynne, a pojęcie *gouvernance* oznacza pewne konfiguracje i zgrupowania umożliwiające współdziałanie. [...] W warunkach francuskich *gouvernance* dotyczy przede wszystkim partnerów publicznych. (ES-3)

<sup>38</sup> P. LE GALÈS: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*, s. 84.

<sup>39</sup> Projekt współpracy na obszarze metropolitalnym Wielkiego Lyonu, obejmujący położone w bliskości mniejsze aglomeracje, w tym aglomerację miasta Saint-Étienne.

Natomiast w przypadku obywateli czy przedsiębiorców ich udział w procesach *gouvernance* jest często zapośredniczony przez organizacje pozarządowe lub organizacje branżowe, jak izby handlowe czy rzemieślnicze, które zapraszane są do stołu negocyjacyjnego, choć rzadko oznacza to realny wpływ na podejmowane decyzje. Przykładem takiego działania może być projekt rozwijany w aglomeracji Lyonu pt. „Grand Lyon Esprit d’Entreprise”, za pomocą którego wspólnota chce oddziaływać na rozwój gospodarczy we współpracy z partnerami ekonomicznymi, jak izba handlowa, izba rzemieślnicza, organizacje związkowe, uniwersytet, oraz centrum informacji turystycznej. Grupa ta tworzy strukturę opartą na zasadach *gouvernance* i stara się organizować rozwój gospodarczy Lyonu (ES-4).

W związku z przedstawionymi wyżej rozbieżnościami w zakresie wymiaru podmiotowego i przedmiotowego procesów współrządzenia występującymi we Francji, w porównaniu do sytuacji w Wielkiej Brytanii czy w Stanach Zjednoczonych Ameryki, użycie do opisu rzeczywistości francuskiej pojęcia *gouvernance* budzi pewne wątpliwości. Francuskie środowisko naukowe jest więc podzielone na tych, którzy uznają pojęcie *gouvernance* za użyteczne i poddające się operacjonalizacji oraz tych którzy traktują je jako element nowoczesnego dyskursu, który w większym stopniu maskuje rzeczywistość, niż odsłania jej istotne właściwości.

Zwolennicy używania pojęcia *gouvernance* wskazują, że choć odbiega ono w swych praktycznych manifestacjach od pierwotnych założeń teoretycznych czy praktycznych realizacji, jakie rozwinęły się w innych krajach, to istnieją silne przesłanki do jego stosowania. Chociaż *gouvernance* nie oznacza w warunkach francuskich zrównania w procesach decyzyjnych podmiotów gospodarczych i publicznych i nie stanowi szerokiego otwarcia na indywidualnych obywateli w formach ich bezpośredniej partycypacji, to jednak pozwala unaocznnić i analizować zachodzące w tych zjawiskach zmiany. Punktem wyjścia jest w tym wypadku założenie, że analizując wyłącznie relacje władcze, instytucjonalne i regulowane prawem, nie można w pełni opisać i zrozumieć procesów, w wyniku których „wytwarzane” są aglomeracje miejskie.

Moje spojrzenie dotyczy „zdolności do podejmowania działań zbiorowych” i właściwe jest dla perspektywy *gouvernance*. Chociaż od strony instytucjonalnej sprawy nie są uregulowane, mimo to, jest możliwe podejmowanie działań zbiorowych i realizowanie projektów w mieście. Uważam, że instytucje odgrywają istotną rolę, dostarczają zasobów finansowych i legitymizacji politycznej. Nie można się jednak posługiwać wyłącznie optyką instytucji, ale trzeba spojrzeć także od strony aktorów, ich porozumień i koalicji w obrębie realizowanych projektów. (EI-1)

W tym kontekście Le Galès wskazuje na istotne różnice w zastosowaniu pojęć *gouvernement urbain* i *gouvernance* świadczące o przewadze tego ostatniego. Słowo *gouvernement*, tłumaczone dosłownie jako „rząd”, odnosi się do organizacji spójnej i racjonalnej, będącej naturalnym i prawomocnym centrum decyzyjnym

i politycznym. Pojęcie to sugeruje więc ewidentnie optykę instytucjonalną, w ramach której koncentrujemy się na badaniu lokalnych radnych i administracji w ich powiązaniach z władzą centralną. Choć we Francji niemal wszystko, co wiąże się ze sprawami publicznymi, odnosi się także do państwa, to to ostatnie ulega banalizacji, stając się jednym z wielu aktorów sceny lokalnej. O ile koncepcja *gouvernement* wiąże się z podejściem instytucjonalnym, to *governance* związane jest z teorią organizacji i pozwala wyjść poza optykę czysto instytucjonalną<sup>40</sup>.

Pojęcie rządzenia (*gouvernement*) okazało się niewystarczającym. Posługując się tym pojęciem, analizując proces rządzenia ze strony państwa, nie można było zrozumieć tego, co działo się w rzeczywistości w aglomeracjach miejskich. [...] Nie udawało się odczytać gry lokalnych promotorów nieruchomości, przedstawicieli tkanki organizacji pozarządowych oraz różnego rodzaju regulacji i uwarunkowań lokalnych. [...] Powody sięgnięcia po pojęcie *governance* wynikały z potrzeb analizy empirycznej, kiedy okazywało się, że wcześniejsze pojęcie *gouvernement* straciło na swojej efektywności wyjaśniającej. (EA-3)

*Governance* jest odpowiedzią na kryzys *gouvernement*, tj. dotychczasowego miejskiego systemu władzy, który w związku ze wzrostem liczby aktorów i ich autonomizacją stanowi zbiór alternatywnych mechanizmów, procedur, powiązań, negocjacji między różnymi grupami, sieciami i podsystemami czyniącymi wciąż możliwym prowadzenie polityk miejskich. Realizacja w praktyce idei *governance* stanowi odpowiedź na wspomnianą nierządność miast i oznacza koordynację zróżnicowanych podmiotów biorących udział w procesach decyzyjnych. Jest realizacją funkcji miejskiego systemu władzy bez właściwych mu uniformizacji, racjonalizacji i standaryzacji. *Governance* odnosi się do dużo większego zróżnicowania, elastyczności i nowych form demokracji lokalnej oraz uczestnictwa obywatelskiego. Pojęcie to odzwierciedla upadek dawnych barier między sektorem prywatnym i publicznym oraz skłania do zainteresowania się lokalnymi grupami społecznymi, grupami interesu, które tworzą lokalność, a więc wymiar często pomijany w ramach wcześniejszego podejścia. Pojęcie *governance* wskazuje na pewne zmiany i stanowi wizję miejskiego systemu władzy (*gouvernement urbain*) poszerzoną ponad władze lokalne i państwo<sup>41</sup>.

Problemem jest jednak to, że trudno moment owej zmiany wychwycić, może ona być bowiem pozorna, a dodatkowo można popaść w zbyt ni normatywizm, idealizując demokrację lokalną i pozorne zacieranie się konfliktów i różnic. Jest to podejście właściwe dla tych naukowców, którzy krytycznie odnoszą się do pojęcia *governance* lub całkowicie odrzucają jego użycie ze względu na negatywne tego następstwa. Jeden z ekspertów biorących udział w badaniach stwierdził w tym kontekście, że „z pojęciem *governance* jest trochę jak z pojęciem

<sup>40</sup> P. LE GALÈS: *Du gouvernement des villes à la governance urbaine*, s. 84.

<sup>41</sup> Ibidem.

zrównoważonego rozwoju. Jest to rodzaj dyskursu, zasłony dymnej, która ukrywa rzeczywistą sytuację, starając się wytworzyć przekonanie, że obecnie w procesach decyzyjnych wszyscy aktorzy mają niemal równe pozycje. Może to zostać odczytywane jako próba ukrycia tego, że w tych nowych procesach decyzyjnych mamy do czynienia z wyłaniającą się także nową hierarchią” (EA-1). Krytyka pojęcia *gouvernance* odnosi się najczęściej do form jego nieuprawnionego użycia i instrumentalizacji, w których wykracza ono poza model poznawczy czy projekt na przeszłość, a zaczyna przyporządkowywać rzeczywistości własności, które realnie nie występują.

Uważam, że pojęcie *gouvernance*, kiedy jest stosowane, stanowi często przejaw nadużycia. Na przykład nazywamy tym pojęciem współpracę aglomeracji, które w przyszłości mają stanowić biegun metropolitalny. To nie jest przecież *gouvernance*, tylko współpracujące aglomeracje. *Gouvernance* to aktorzy i podmioty należące do różnych sfer, prywatnej czy cywilnej. Pojęcie to jest więc często używane do wyrażenia współpracy, artykulacji, koordynacji czy koncertacji. Nie jesteśmy jednak jeszcze tak daleko i nie udało się stworzyć rozwiązań pozwalających na głębokie zaangażowanie partnerów prywatnych. (ES-1)

*Gouvernance* jest w tym wypadku traktowane nie jako pojęcie służące nauce, ale oddalające się od jej zasadniczego celu, jakim jest poznanie rzeczywistości taką, jaką jest ona naprawdę. Jeden z respondentów uczestniczących w badaniach, odnosząc się krytycznie do pojęcia *gouvernance*, stwierdził — używając pojęcia Maxa Webera — że „zaczarowuje” ono rzeczywistość, tworząc jej odrealnione przedstawienie. Odrealnienie to polega na wywoływaniu u odbiorcy wrażenia, wedle którego podejmowane w ramach *gouvernance* decyzje są efektem deliberacji, negocjacji, swobodnie komunikujących się i wchodzących ze sobą w egalitarne stosunki, aktorów reprezentujących różne środowiska i poziomy rzeczywistości społecznej. Warto w tym kontekście przytoczyć dłuższą wypowiedź jednego z respondentów.

Osoby przyjmujące perspektywę *gouvernance*, piszą o pewnej stabilizacji systemu działania, co pozwala na przekraczanie partykularnych interesów celem negocjowania dobra wspólnego. [...] Patrick Le Galès mówi na przykład, że jest to zbiór podmiotów publicznych i prywatnych, które wspólnie definiują interes zbiorowy pozwalający im wznieść się ponad interesy partykularne w drodze negocjacji. Jest to scena, na której aktorzy wzajemnie się poznając, zaczynają współpracować, generując w drodze negocjacji aktora zbiorowego, jakim jest miasto. Przyjmując tę definicję, patrzę czy to zjawisko występuje, czy nie i czy to działa. Okazuje się jednak, że miasto nie jest zarządzane z pozycji jednej sceny, ale mamy do czynienia z ich wielością. W zależności od dziedziny (transport, odpady itp.), mamy do czynienia z inną wiązką aktorów publicznych i prywatnych. Jest wiele scen, z różnymi aktorami, a co ważniejsze relacje między tymi scenami nie mają charakteru hierarchicznego. Pytając o to, czy pojęcie



*governance* opisuje wiernie rzeczywistość, moja odpowiedź brzmi nie. Następnie można zadać pytanie, skoro *gouvernance* nie istnieje, to skąd jego popularność. Uważam, że pojęcie to pełni funkcję socjologiczną, jaką jest zaklinanie świata. Uważam, że zadaniem środowiska naukowego jest raczej odczarowywanie świata niż odwrotnie. (EA-8)

Niektórzy z respondentów stwierdzili wprost, że w warunkach francuskich mówienie o *gouvernance* jest bezzasadne, gdyż zjawisko to nie występuje. Podstawową przyczyną tego stanu rzeczy jest dominacja sektora publicznego i państwa oraz dekoracyjny charakter włączania w procesy decyzyjne aktorów prywatnych, których partycypacja pozwala na uprawianie dyskursu *gouvernance* sugerującego rzeczywiste otwarcie procesów decyzyjnych.

We Francji nie występuje zjawisko *gouvernance*. We Francji, w centrum znajduje się zawsze sfera publiczna i państwo. To one samolegitymizują proces pilotowania terytorium. Jest to coś dokładnie odwrotnego w stosunku do rzeczywistości miast i aglomeracji brytyjskich, gdzie sektor prywatny zajmuje bardzo ważną pozycję, także w zakresie wyznaczania celów i strategii. [...] Niewiele się we Francji pod tym względem zmieniło. Zmiany nastąpiły natomiast na poziomie dyskursu, mówimy bowiem coraz częściej o partnerstwie publiczno-prywatnym, konsultacjach społecznych i demokracji partycypacyjnej. (EA-7)

Inny z respondentów w trakcie wypowiedzi przeprowadził eksperyment myślowy, porównując organizację Igrzysk Olimpijskich w Wielkiej Brytanii i we Francji, gdyby te miały się odbyć w obu krajach. Zasadnicza różnica polegałaby właśnie na udziale sektora prywatnego, bowiem we Francji głównymi organizatorami byłyby na pewno państwo, region i miasto.

### Podsumowanie, czyli jak „nadużycie nie znosi użycia”<sup>42</sup>

Głębokie przemiany, jakie nastąpiły na świecie pod koniec XX wieku, które wiążą się najczęściej z globalizacją przejawiającą się w kompresji czasu i przestrzeni, umożliwiającą wielopłaszczyznową komunikację, wszelkiego rodzaju przepływy i oddziaływania między podmiotami dotąd znajdującymi się w stanie większej lub mniejszej izolacji, niezwykle skomplikowały funkcjonowanie, a tym samym i wyjaśnianie naszych społeczeństw. To właśnie owe wielopłaszczyznowe, sieciowe powiązania aktorów tak indywidualnych, organizacyjnych, jak i tych największych podmiotów zbiorowych w postaci państw, spowodowały głębokie przemiany w stosunkach władzy i rządzenia, a tym samym w funkcjonowaniu

<sup>42</sup> Jest to sformułowanie, którego w innym kontekście użył Leszek Kołakowski. Zob. L. KOŁAKOWSKI: *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej*. „Gazeta Wyborcza”, 6–8 maja 1995.

państwa oraz jednostek samorządowych. Osłabienie możliwości finansowych państwa, wzrost znaczenia miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii oraz zmiany w przebiegu procesów decyzyjnych i zarządczych związane z multiplikacją aktorów i dyspersją zasobów, to tylko niektóre z konsekwencji zachodzących przemian. Początkowe diagnozy kryzysu i nierządności szybko ustąpiły miejsca podejściom bardziej konstruktywistycznym, poszukującym logiki i porządku w tym, co w rozumieniu klasycznym uznano za porządku pozbawione. Temu właśnie ma służyć włączenie do analizy takich pojęć jak miejski system władzy (fr. *gouvernement locale*) czy *gouvernance* (ang. *governance*), choć jednocześnie należy zachować trzeźwość umysłu i nie ulegać pokusie ich absolutyzacji i idealizacji.

*Governance* stanowi pewien sposób analizy stosunków władzy i wpływu, a nie same te stosunki. Jest to narzędzie pozwalające odczytywać ze zrozumieniem nową rzeczywistość, której do założeń tego narzędzia heurystycznego jeszcze wiele brakuje. Państwa i metropolie europejskie nie pogrążyły się w chaosie i nie utraciły całkowicie swojej sterowności, ale nie są także pełną realizacją założeń *governance*, gdyż częściowe otwarcie procesów decyzyjnych, nie oznacza ani zaniku konfliktów, ani automatycznej odnowy demokracji lokalnej. Ten ostatni wątek znajdzie swoje rozwinięcie w kolejnym rozdziale.

Francja stanowi doskonałą ilustrację dla tych właśnie zjawisk. Kryzysowi niewydolnego francuskiego *welfare state*, wycofującego się z wielu społecznych funkcji, towarzyszy proces przenoszenia jego kompetencji na szczebel lokalny, gdzie krystalizuje się nowy, bo oparty na pluralizmie aktorów i zasobów oraz sieciowej współpracy jednostek samorządowych różnego szczebla (ze szczególnym uwzględnieniem struktur międzygminnych), system *governance*. Opisywane procesy najsilniej przebiegają na obszarach metropolitalnych, które wytwarzają własne, niezwykle złożone systemy władzy, wpływów i zależności charakteryzujące się większą otwartością i zróżnicowaniem wewnętrznym. Zjawiska te mają istotny wpływ na przemiany współczesnej demokracji przedstawicielskiej, rozwój jej odmiany partycypacyjnej, relacje na linii państwo — samorząd lokalny oraz pozycję i postawy obywateli.

## ***Governance* a demokracja w przestrzeni metropolii na przykładzie francuskich jednostek współpracy międzygminnej**

Globalizacja, która w istotny sposób zmienia życie współczesnego człowieka, wystawia także na poważną próbę funkcjonowanie społeczeństwa demokratycznego, które coraz częściej kryje się w cieniu globalnego rynku. Czy oznacza to zapowiedź końca społeczeństwa demokratycznego, czy też obserwujemy symp-

tomy jego głębokiej transformacji, trudno w tej chwili stwierdzić. Pewnym jest natomiast, że obywatele nie pozostają bierni wobec tych zmian, a kryzysowi modelowi elektorarno-przedstawicielskiego towarzyszy poszukiwanie przez obywateli nowych form politycznej ekspresji. Udział w wyborach nie zaspokaja już aspiracji współczesnych obywateli i to nie tylko w dojrzałych demokracjach, ale także w tych, w których proces stabilizacji i konsolidacji dopiero postępuje. Można zatem stwierdzić, że wkraczamy w etap „cichej rewolucji”, bowiem zachodzące zmiany dotyczą fundamentalnych reguł mechanizmu demokratycznego ukształtowanego na przestrzeni XIX i XX wieku. Zmiany te są tak istotne, że każą niektórym określać wyłaniający się model rządów mianem „kontrdemokracji”. Pojęcie to stanowi także tytuł książki Pierre’a Rosanvallon’a, wydanej we Francji w 2008 roku. Jednocześnie zachodzące zmiany dokonują się w sposób często niezauważalny dla przeciętnego obywatela, gdyż stare praktyki demokratyczne miesza się z nowymi, ukrywając odmienne logiki, którym służą. Symptomy zmian mają jeszcze charakter sporadyczny i spontaniczny, a obserwatorowi jawią się jako margines życia demokratycznego, a nie zapowiedź nowej, wiodącej logiki<sup>43</sup>.

### **Ewolucja systemu demokratycznego W kierunku społeczeństwa postdemokratycznego?**

Pojęcie *governance* wpisuje się w szerszą perspektywę problematyki dotyczącej kondycji współczesnej demokracji przedstawicielskiej i zjawiska, które na Zachodzie Europy określa się mianem kryzysu reprezentacji (*crise de la représentation*), dla którego remedium poszukuje się w demokracji lokalnej i jej odmianie deliberacyjnej. Kryzys reprezentacji oznacza podważenie zasadniczej funkcji elit politycznych, polegającej na przekazywaniu woli i oczekiwań obywateli w kierunku decydentów politycznych. Zjawisko to oznacza wzrost dystansu między technokratyczną elitą polityczną a zwykłymi obywatelami, którzy spychani są na margines procesów decyzyjnych z racji ich niewystarczającego poziomu kompetencji politycznych.<sup>44</sup> Pierre Bourdieu nazwał to zjawisko mianem „tyranii ekspertów” i nawoływał do powrotu do prawdziwej demokracji<sup>45</sup>, czego odzwierciedleniem może być koncepcja demokracji deliberacyjnej, z którą często łączy się w sposób mniej lub bardziej uzasadniony pojęcie *governance*.

<sup>43</sup> R. PYKA: *Na rozdrożach współczesnej demokracji w kontekście partycypacji obywatelskiej młodzieży*. W: *Wielopropblematowość — wybrane aspekty ponowoczesności*. Red. G. LIBOR. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2014.

<sup>44</sup> P. PERRINEAU: *La crise du politique*. „La pensée de midi” 2002, nr 7, s. 28—31, za R. PYKA: *Efektywność a reprezentatywność współczesnych systemów demokratycznych — technokracja a demokracja — na przykładzie V Republiki Francuskiej*. W: *Nie tylko Internet*. Red. J. MUCHA. Kraków: NOMOS, 2010.

<sup>45</sup> P. BOURDIEU: *Combattre la technocratie sur son terrain*. „Humanité” 1995, 14 décembre.

Warto w tym kontekście przytoczyć wypowiedź jednego z najwybitniejszych francuskich socjologów XXI wieku, tj. Michela Wieviorki, który w zjawisku sięgania po narzędzia utożsamiane z demokracją lokalną, widzi remedium dla problemów współczesnej demokracji.

Podobnie jak wszyscy obserwatorzy, jestem zaniepokojony, ponieważ uważam, że demokracja przedstawicielska znajduje się w stanie kryzysu. [...] Należy podjąć refleksję nad możliwymi sposobami ulepszenia systemu przedstawicielskiego, sprzężonego z narzędziami demokracji partycypacyjnej, które stanowią jej uzupełnienie. Nie zgadzam się z tezą, że demokracja deliberacyjna czy partycypacyjna stanowi przeciwieństwo tej przedstawicielskiej lub, że trzeba dokonać wyboru jednej bądź drugiej<sup>46</sup>.

Michel Wieviorka w trakcie wywiadu wspomniał o trzech możliwych scenariuszach ewolucji systemu demokratycznego. Dwa z nich mają charakter pesymistyczny, bowiem przewidują ostateczną erozję systemu demokratycznego w pewną formę reżimu postdemokratycznego. Uniknięcie tych pesymistycznych prognoz możliwe jest natomiast dzięki odnowie systemu demokracji przedstawicielskiej poprzez sprzężenie jej z demokracją lokalną opartą na szerokiej partycypacji obywateli w zakresie spraw im najbliższych.

Sadzę, że stajemy przed następującym wyborem. Możemy uznać, że należy dążyć wyłącznie do powtórnego ożywienia demokracji przedstawicielskiej, lecz wówczas jesteśmy najprawdopodobniej skazani na niepowodzenie. Drugie rozwiązanie zakłada konieczność reformy i odnowy demokracji przedstawicielskiej, wzbogaconej o elementy demokracji partycypacyjnej czy deliberacyjnej. [...] W związku z tym musimy doprowadzić do odnowienia reprezentacji politycznej, wspomóc jej rekonstrukcję, być może od dołu na poziomie lokalnym. Lokalna partycypacja mogłaby być tym, czym żywiłaby się demokracja w okresach między wyborami. [...] Istnieje w tym zakresie wiele możliwości. Jest to w moim przekonaniu drugi możliwy scenariusz. Jest jeszcze trzeci scenariusz. Bardzo zainteresowało mnie to, co napisał Colin Crouch na temat postdemokracji. W Rosji zbliżona koncepcja została zaproponowana przez jednego z moich przyjaciół, Juriego Lewadę, wspaniałego socjologa, nieżyjącego od trzech lat, który mówił z kolei o demokracji kontemplacyjnej<sup>47</sup>.

Położenie większego nacisku na partycypację i deliberację w procesach decyzyjnych oznacza także zmiany w podejściu do problematyki kompetencji politycznych. W ujęciu tradycyjnym kompetencje polityczne traktowane są jako

<sup>46</sup> M. WIEVIORKA, R. PYKA: *Socjologia jako źródło wiedzy konkretnej i społecznie zaangażowanej — w ujęciu Michela Wieviorki. Rozmowa Roberta Pyki z Michelelem Wieviorką*. „*Studia socjologiczne*” 2012, nr 2 (205), s. 216.

<sup>47</sup> Ibidem, s. 217.

atrybut jednostki, stanowiący efekt zakumulowanej przez nią wiedzy, informacji i opinii, których poziom poddaje się indywidualnej weryfikacji. W obrębie demokracji deliberacyjnej kompetencje polityczne obywateli zyskują wymiar kolektywny, natomiast oceny i rozstrzygnięcia polityczne wynikają z komunikacji i wzajemnych interakcji jednostek. W tym sensie początkowy poziom wiedzy obywatela nie ma tak istotnego znaczenia dla efektu końcowego deliberacji. Opinia publiczna wyrażająca dobro wspólne nie jest tym samym prostą sumą opinii jednostkowych, ale ich agregacją powstającą w toku ich konfrontacji i uzgadniania<sup>48</sup>.

Zjawiska, o których mowa odpowiadają w jakimś stopniu ewolucji demokracji od tej reprezentacyjnej opartej na hierarchicznych układach, na czele z podziałem na rządzących i rządzonych, reprezentujących i reprezentowanych, ku demokracji deliberacyjnej otwierającej się na nowe formy uczestnictwa politycznego i politycznej ekspresji, w której poszerza się pole nieprofesjonalnej polityki, a imperatyw racjonalności i optymalizacji decyzji ustępuje miejsce samemu procesowi deliberacji i jego konsensualnemu produktowi będącemu wypadkową skomplikowanej interakcyjnej sieci partnerów<sup>49</sup>.

Metropolitalne *gouvernance* stanowi scenę, na której dokonuje się koncertacja, a więc uzgadnianie stanowisk, gdzie każdy ma możliwość wykazania swoich dobrych intencji [...]. Jest to także efekt świadomości korzyści płynących z udziału w tym mechanizmie wymiany. [...] Była to pewna odpowiedź na potrzebę bliskości względem systemu politycznego. Jednak nie chodzi tu o powrót do demokracji bezpośredniej. (ES-2)

Doktryna demokracji deliberacyjnej nie neguje znaczenia wiedzy i kompetencji ekspertów, lecz wskazuje, że ich zadaniem w obrębie procesu demokratycznego jest przede wszystkim wzbogacanie publicznej debaty z udziałem ludzi, a nie negowanie jej sensowności wobec braku właściwego przygotowania obywateli<sup>50</sup>. W tym kontekście pojęcie *governance* można uznać za nową formę kształtowania procesów decyzyjnych, która może, ale nie musi implikować użycia narzędzi właściwych dla lokalnej demokracji deliberacyjnej, wychodzącej poza kanon systemu przedstawicielskiego. Jest to związane z tym, iż nasze społeczeństwa są w coraz większym stopniu refleksyjne, a partycypacyjność

<sup>48</sup> L. BLONDIAUX: *Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique? Retour critique sur un concept classique de la science politique*. "Revue française de science politique" 2007/6, Vol. 57, s. 761–771; za R. PYKA: *O niektórych źródłach ograniczonego uczestnictwa politycznego — kryzys czy metamorfoza demokracji*, W: *O pożytkach z badań z dziedziny socjologii i antropologii polityki. Próby refleksji*. Red. J. WÓDZ. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2011.

<sup>49</sup> R. PYKA: *Lokalne "gouvernance" jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2/2011.

<sup>50</sup> R. PYKA: *O niektórych źródłach ograniczonego uczestnictwa...* Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2011.

i demokracja lokalna są odpowiedzią na niechęć wobec polityki w obecnym kształcie<sup>51</sup>. Pytaniem pozostaje to na ile otwarcie procesów decyzyjnych, w formie, w jakiej dokonuje się ono na przykład we Francji, poprzez włączenie do bezpośredniej debaty określonych grup czy jednostek, pozostających dotąd na zewnątrz tych procesów, wpisuje się w proces wzmacniania demokratycznych podstaw funkcjonowania współczesnego społeczeństwa, a na ile stanowi opuszczenie logiki demokracji, w formie jaka dominowała w Europie w XX wieku, czy wręcz demokracji jako takiej. Innymi słowy, czy europejska praktyka „współrządzenia” (*governance*) rozwijająca się szczególnie na obszarach metropolitalnych, może być traktowana jako sposób na realizację drugiego scenariusza wyróżnionego przez Michela Wieviorkę zakładającego uzdrowienie współczesnej demokracji czy też oznacza powolne dryfowanie w kierunku społeczeństwa postdemokratycznego, które bardzo trafnie scharakteryzował Wieviorka w poniższej wypowiedzi, określając jednocześnie punkt, w którym znajdują się obecnie zachodnie społeczeństwa.

Wkraczamy obecnie w okres, w którym instytucje, prawo, pozostają demokratyczne, ale praktyka przestaje być taką. Obywatel odwraca się od polityki, nie głasze, ponieważ media posiadają nadmierną władzę, a władza państwowa ulega centralizacji i nie musi wcale być autorytarną, ale działa sama bez wpływu innych ośrodków, które by ją równoważyły. W konsekwencji demokracja staje się fikcją, jednak taką, której nikt nie podważa<sup>52</sup>.

Pojęcie postdemokracji odwołuje się zatem do społeczeństwa, które z punktu widzenia proceduralnego i formalnego demokracją pozostaje. Jednocześnie jest to jednak system zdominowany przez elity, które w coraz mniejszym stopniu muszą zabiegać o poparcie społeczne, w którym zaangażowanie społeczne słabnie, a zasadnicze decyzje zapadają poza ciałami stanowiącymi reprezentację społeczeństwa<sup>53</sup>.

Zjawisko to jest szczególnie widoczne na obszarach metropolitalnych, gdzie fragmentaryzacja przestrzeni, pluralizacja aktorów i rozproszenie zasobów powodują pojawianie się nowych systemów decyzyjnych, które jednocześnie charakteryzują się wysokim stopniem technicyzacji i profesjonalizacji podejmowanych w nich zagadnień. Istnieje więc poważne ryzyko, że — mimo działań propartytaryjnych — wyłaniające się nowe, miejskie „reżimy władzy i współrządzenia” będą zmierzały w kierunku systemu oligarchicznego i postdemokratycznego. Proces ten można identyfikować przy użyciu trzech zasadniczych wskaźników,

<sup>51</sup> B. JOUVE: *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté*. „Revue française de science politique” 2005, Vol. 55, nr 2, s. 322—323.

<sup>52</sup> M. WIEWIORKA, R. PYKA: *Socjologia jako źródło wiedzy konkretnej i społecznie zaangażowanej...*, s. 217.

<sup>53</sup> C. CROUCH: *Post-Democracy*. London: Wiley-Blackwell, 2004, s. 2.



które wymienił Gilles Pinson<sup>54</sup>. Po pierwsze jest to coś, co określa on jako „ucieczkę instytucjonalną”, przejawiającą się w wyprowadzaniu istotnych decyzji poza struktury wyłanianie w oparciu o reprezentację demokratyczną. Z procesem tym wiąże on sukces, jaki odniosły w strukturze francuskiego systemu władzy lokalnej jednostki międzygminne, w których decyzje zapadają w efekcie zawieranych kompromisów i układów, a nie na podstawie rządów większości wyłanianej w wyborach. Pomijając efektywność takiego mechanizmu, o czym będzie mowa w kolejnym rozdziale, podejmowane w ten sposób decyzje zapadają na uboczu demokracji przedstawicielskiej. Kolejnym wskaźnikiem tego procesu jest w ujęciu Pinsona konsensus elit wokół imperatywu wzrostu i konkurencyjności. Píše on wręcz o wykształceniu się czegoś na kształt ideologii wzrostu gospodarczego, którą trudno pogodzić z jakąkolwiek wizją konkurencyjną, która wprowadziłaby w rachunek ekonomiczny imperatywy pozafinansowo-gospodarcze. Ostatnim wskaźnikiem jest przywoływana już demobilizacja polityczna obywateli należących przede wszystkim do klas średnich, które w wyniku zmian strategii partyjnych, będących następstwem dwóch pierwszych czynników, utraciły swojego politycznego rzecznika, ulegając stopniowej marginalizacji. Oznacza to, że w pewnych warunkach wyłaniające się na obszarach metropolitalnych systemy oparte na współrządzeniu i partycypacji, a więc utożsamiane z praktyką *governance*, mogą mieć charakter pozostający w sprzeczności z dotychczasową koncepcją funkcjonowania demokracji.

### Reprezentacja a partycypacja, czyli o odpowiedzialności i interesie publicznym

Z dotychczasowych rozważań wynika niejednoznaczność relacji zachodzących między rządnością i rządzeniem, z których to pierwsze pojęcie utożsamiane jest z logiką *governance* i partycypacyjnością, natomiast drugie z opartym na reprezentacji, klasycznym systemem władzy w rozumieniu Maxa Webera. Ich nieadekwatność i skomplikowane relacje ujawniają się szczególnie, kiedy poddaje się analizie mechanizmy ich funkcjonowania i legitymowania generowanych przez te systemy rozstrzygnięć z punktu widzenia ich demokratyczności. Zagadnienie to stanowi kontynuację problematyki wyłaniania się państwa postweberowskiego, zainicjowaną w rozdziale wcześniejszym. Jedno z podstawowych w tym zakresie pytań dotyczy tego, na ile wyłaniający się nowy i do pewnego stopnia zdehierarchizowany system decyzyjny, właściwy pojęciu *governance*, współgra z dotychczasowym modelem demokratycznym opartym na systemie reprezentacyjnym? Czy ten pierwszy może stanowić alternatywę dla drugiego i z jakimi konsekwencjami takiej zmiany należałoby się liczyć?

---

<sup>54</sup> G. PINSON: *Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques*. „Territoires 2040” 2010, nr 1, DATAR, s. 65–69.

Dokonując analizy porównawczej obu modeli sprawowania władzy należy zarysować ich podstawowe kontury. Rozpoczynając od modelu klasycznego, który zasadnie Calliope Spanou utożsamia z racjonalnością polityczną właściwą weberskiemu modelowi władzy, wyróżnić możemy jego trzy podstawowe elementy, którymi są politycy, następnie biurokracja i obywatele<sup>55</sup>. Decyzje podejmowane są przez polityków, wcielaniem ich w życie zajmuje się administracja, a źródłem legitymacji są obywatele biorący udział w wyborze swoich przedstawicieli politycznych. Biurokracja winna być w tym modelu profesjonalna i obiektywna stojąc na straży interesu ogólnego. Oczywiście administracja ta może mieć tendencję do rozrostu i autonomizacji; zagrożenie to jest jednak minimalizowane przez podporządkowanie jej politykom pochodzącym z wyborów powszechnych, gdyż obywatele nie mają bezpośredniej kontroli nad administracją. Legitymacja demokratyczna administracji wynika więc z jej uzależnienia od wyłanianych w wyborach polityków oraz zasad legalizmu. Pewnym zagrożeniem dla zarysowanego modelu jest nadmierny rozrost kompetencji administracji, jej autonomizacja oraz poszerzania sfery jej dyskretnego i nieformalnego działania<sup>56</sup>. Ewolucja praktyk w kierunku *governance* i zmiana pozycji administracji, jej otwartość na działania pozaformalne, nowe partnerstwa, w tym z sektorem prywatnym, wywołują problem jej odpowiedzialności i dyskretności, a więc legitymizacji demokratycznej w ramach nowych relacji władzy. Zjawisko to było w sposób jaskrawy widoczne w funkcjonowaniu francuskich jednostek współpracy międzygminnej (EPCI) przed reformą z grudnia 2010 roku.

Gdyby *gouvernance* miało zastąpić *gouvernement*, to stanowiłoby to poważny problem. [...] Oba te pojęcia nie są synonimiczne, a zastąpienie *gouvernement* przez *gouvernance* ma poważne konsekwencje, gdyż w istotny sposób zmienia relacje władzy. [...] Problem we Francji polega obecnie na tym, że międzygminność posługuje się logiką *gouvernance*, podczas gdy gmina, departament i region funkcjonują wedle logiki *gouvernement*. W tym drugim wypadku mamy bowiem do czynienia z *élus*, którzy są wybierani, stanowią naszych reprezentantów i podejmują decyzje w naszym imieniu, dysponując do tego legitymacją. Działanie, a nie decydowanie jest natomiast domeną struktur międzygminnych, które nie mają prawdziwego wymiaru instytucjonalnego. [...] Wszystko to razem tworzy system, któremu brak spójności, a jego elementem kluczowym są układy, umiejętność dogadania się i osiągnięcia porozumienia. (EA-16)

Zarysowany wcześniej klasyczny weberski model funkcjonowania administracji lokalnej, podważany jest obecnie przez modele alternatywne, pośród których można wymienić rynkowy model administracji, nowe zarządzanie publiczne

<sup>55</sup> C. SPANOU: *Abandonner ou renforcer l'état webérien?* "Revue française d'administration publique" 2003, nr 105–106, s. 109–120.

<sup>56</sup> Ibidem, s. 111.

(*new public management*) czy wreszcie koncepcję sieciowego współrzędzenia (*governance*). Wspólnym punktem wyjścia dla dwóch pierwszych modeli jest założenie wyższości praktyk rynkowych i zarządzania w sektorze prywatnym, co skutkuje przenoszeniem ich logiki na funkcjonowanie administracji. W podejściu tym priorytetem administracji nie jest jej fundament demokratyczny, lecz efektywność funkcjonowania i osiągnięte rezultaty będące najczęstszym elementem krytyki administracji w jej modelu klasycznym. Rynkowy model administracji kładzie w związku z powyższym nacisk na jej separację względem polityki i zacieranie granicy między administracją i sektorem prywatnym. Przyjęcie tego modelu administracji przejawia się w prywatyzowaniu jej działań, kontraktowaniu i zlecaniu na zewnątrz usług publicznych, wprowadzaniu konkurencji, elastyczności i ograniczaniu kosztów. Powoduje to wzrost dyskrekcji jej działań i większy nacisk na substancję decyzji niż na procedury<sup>57</sup>. Obywatel staje się klientem, któremu należy dostarczyć usługi na najwyższym poziomie zgodnie z jego preferencjami.

Receptywność administracji w klasycznym modelu weberowskim gwarantowana była poprzez interwencję posiadających demokratyczny mandat polityków reprezentujących interes obywateli. W przypadku nowego zarządzania publicznego i modelu rynkowego administracji receptywność gwarantowana jest poprzez swoiste wsłuchanie się w głos klienta. Tym samym to bezpośredni kontakt administracji z klientem staje się źródłem jej legitymizacji, która zyskuje wymiar bezpośredni substytuując niejako legitymizację demokratyczną<sup>58</sup>. Pojawia się tu istotny problem odnoszący się do mechanizmu agregacji oczekiwań społecznych, ich selekcji i ewentualnych sprzeczności w stosunku do interesu zbiorowego. Kluczowym problemem jest jednak pytanie o odpowiedzialność za rozstrzygnięcia i decyzje zapadające w następstwie interakcji administracji i aktorów społecznych, odpowiedzialności, która dotąd spoczywała na politykach wyłanianych w wyborach.

Obserwując funkcjonowanie współczesnej władzy lokalnej na obszarach największych francuskich aglomeracji, widać nakładanie się na siebie klasycznego modelu weberowskiego, odznaczającego się dużym znaczeniem politycznych reprezentantów dysponujących demokratycznym mandatem (*élus*) oraz elementów właściwych dla nowego zarządzania publicznego, waloryzującego bezpośrednią receptywność administracji w kontakcie z aktywnym otoczeniem społecznym. W praktyce oznacza to system dualny opierający się na impulsach pochodzących „z góry” — a więc ze struktur politycznych oraz impulsach docierających „z dołu” w następstwie wzrostu receptywności i pojawieniu się elementów partycypacyjności.

<sup>57</sup> J. CHEVALLIER, D. LOSCHAK: *Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française*. „RFAP” 1982, nr 24, s. 53–94.

<sup>58</sup> P. AUCOIN: *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. „Governance” 1990, nr 3 (2), s. 128.

Drugim, interferującym z klasycznym weberowskim ujęciem systemu władzy, jest omawiany już wcześniej model współrządzenia, określanego czasem współrządzeniem sieciowym (*gouvernance par resseau*<sup>59</sup>). Ponieważ model ten został już scharakteryzowany w rozdziale wcześniejszym, wystarczy przypomnieć, że przejawia się on w zastępowaniu systemu monocentrycznego systemem policentrycznym, poliarchicznym czy po prostu acentrycznym. Te zbliżone znaczeniowo określenia wskazują także na odejście od struktur pionowych i scentralizowanych na rzecz modelu horyzontalnego, w którym interweniują znacznie liczniejsi i względnie równi aktorzy<sup>60</sup>. W podejściu tym administracja publiczna traci monopol na posiadanie zasobów i władzę, które ulegają rozproszeniu między wielu aktorów należących do sektora prywatnego, organizacji pozarządowych czy innych zbiorowych i indywidualnych podmiotów działania. Zapadające w następstwie działania tego systemu decyzje stanowią rezultat koordynacji i współzależności oraz wzajemnych uzgodnień, negocjacji i pewnego poziomu zaufania aktorów. Oznacza to podważenie dotychczasowych granic administracji, transparentności jej działania oraz profesjonalizmu.

*Gouvernance* sama w sobie nie jest czymś do końca przejrzystym. Owa przejrzystość mogłaby bowiem utrudniać zawieranie porozumień między niektórymi aktorami i ograniczać „współrządzenie”. Tymczasem demokracja wymaga jednak pewnego minimum przejrzystości. Dlatego pojęcie *gouvernance* należy przyjmować z pewną ostrożnością i krytycyzmem. [...] *Gouvernance* może być zupełnie antydemokratyczne. (EA-19)

Wylaniający się w ten sposób system współrządzenia, wykraczający poza instytucje publiczne, traci do pewnego stopnia dotychczasową legitymację demokratyczną i musi poszukiwać jej nowych źródeł. Podobnie jak w przypadku modelu rynkowego administracji czy nowego zarządzania publicznego, źródłem dla legitymacji systemu *governance* jest właśnie jego wewnętrzna pluralizacja, która ma czynić ten model administracji demokratycznym za sprawą toczonych w jego obrębie deliberacji i prowadzonej właściwej polityce komunikacyjnej. Łączenie koncepcji *governance* z ideą otwartości procesów decyzyjnych na nowych aktorów i silnym odwołaniem do deliberacji, może sprawiać wrażenie, że ten system jest bardziej pluralistyczny i demokratyczny od modelu klasycznego opartego na reprezentacji. Należy jednak pamiętać, że legitymacja systemu *governance* wynika z partycypacyjności a nie zasad demokracji przedstawicielskiej, tym bardziej że owa partycypacyjność okazuje się często niezwykle selektywną i ograniczoną do specyficznych kategorii społecznych. Z tego też powodu mó-

<sup>59</sup> C. SPANOU: *Abandonner ou renforcer l'état webérien?...*, s. 115.

<sup>60</sup> P. DURAN, J.C. THOENIG: *L'État et la gestion publique territoriale*. „Revue française de science politique” 1996, nr 46 (4), s. 580.

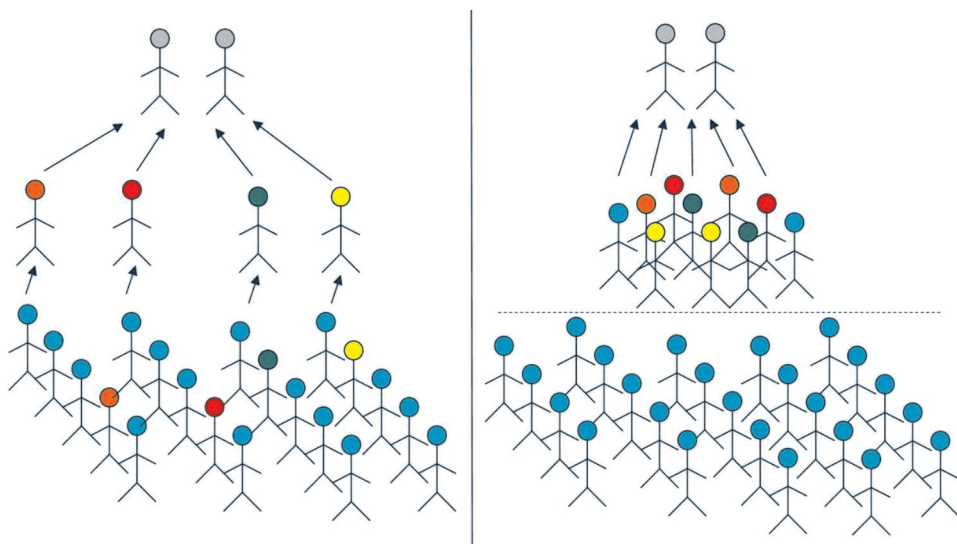
wienie o demokratycznym *governance* może być w wielu wypadkach przejawem poważnego nadużycia.

W przestrzeni miejskiej dochodzi do konfliktów, o czym pisał dawny asystent Habermasa, Oskar Negt, w książce *Przestrzeń publiczna opozycyjna*. Pokazuje on, że w przestrzeni metropolitalnej funkcjonują także ludzie, którzy pozbawieni są dostępu do deliberacji w przestrzeni publicznej, jaką zdefiniował Habermas. Funkcjonuje więc pewna grupa będąca poza grupą. (EA-16)

Dobór partnerów w ramach określonych projektów jest poważnym wyzwaniem dla *gouvernance*. We Francji w ostateczności pochylamy się przed wyborami powszechnymi i wybranym przedstawicielem (*élus*). Choć często ich możliwości oddziaływania są ograniczone, to jednak bazujemy na ich legitymacji wywodzącej się z wyborów i w ostateczności to politycy decydują. Sądzę, że jest to związane z pewną „historycznością” francuskiego społeczeństwa demokratycznego i legitymacją działania mieszczącego się w kanonach działania demokratycznego. Tajlandia jest przykładem kraju, który określa siebie jako demokratyczny, ale funkcjonuje przede wszystkim na podstawie specyficznego mechanizmu *gouvernance*, tj. korupcji, co związane jest z brakiem demokratycznej historyczności w tym społeczeństwie. (EA-15)

Pojawia się więc pytanie, kim są ludzie angażujący się w publiczną debatę, biorący udział w konsultacjach i czy są oni w stanie występować w obronie interesu ogólnego, jak mają to czynić reprezentanci wyłaniani w wyborach powszechnych. Wyłania się wreszcie ponownie problem efektywności administracji, której poziom podnoszony jest poprzez poszerzanie zakresu dyskrekcji, a więc osłabienie kontroli społecznej nad pewnym zakresem uzgodnień i porozumień zawieranych w ramach systemu współrzędzenia. Zamieszczony poniżej rysunek 4 obrazuje do pewnego stopnia odmienną zasad funkcjonowania modelu opartego na systemie reprezentacji oraz modelu kładącego nacisk na partycypację i bezpośrednie włączanie aktorów w deliberację nad decyzjami w sferze publicznej.

Powraca ostatecznie także kwestia odpowiedzialności za podejmowane w ramach systemu *governance* decyzje, bowiem część aktorów biorących w nim udział to podmioty prywatne kierujące się imperatywami indywidualnymi, których odpowiedzialność nie ma formalnych podstaw. Nie ma także gwarancji, że angażujący się aktorzy będą w swych działaniach brali pod uwagę interes publiczny, gdyż ich mobilizacja wynika często z pragmatycznych i jednostkowych pobudek, które skłoniły ich do zaangażowania się w konkretną sprawę stanowiącą przedmiot konsultacji czy deliberacji. Oznacza to tym samym poważne ryzyko braku reprezentatywności kwestii podejmowanych w tego rodzaju debatach oraz marginalizację części aktorów, którzy z różnych względów nie włączyli się w proces decyzyjny. Owe ryzyko w modelu klasycznym niwelowane było obecnością demokratycznie wybranych reprezentantów, którzy z definicji winni działać w interesie ogółu wyborców, którzy udzielili im swojego mandatu. Zasadnym wydaje



Rys. 4. Graficzne zestawienie modelu reprezentatywnego funkcjonowania władzy publicznej oraz modelu właściwego dla *governance*

Źródło: Rycina wykonana przez autora.

się przytoczenie w tym kontekście wypowiedzi jednego z ekspertów biorących udział w badaniach, który, odnosząc się do problemu odpowiedzialności, wyraził swoje wątpliwości w stosunku do możliwości substytuowania modelu opartego na reprezentacji przez model partycypacyjny.

Jestem przekonany, że najważniejsze są wybory i wyłanianie w ramach systemu reprezentatywnego władze lokalne. Oczywiście nawet jeśli władza lokalna otoczona jest przez różne ciała doradcze [...], jeżeli w procesy decyzyjne włącza się mieszkańców przez konsultacje, to bardzo dobrze, ale na końcu tego wszystkiego musi być ktoś, kto ponosi odpowiedzialność, kto zatwierdzi budżet, projekt i podejmie ostateczną decyzję. W moim przekonaniu to na tej bazie należy odbudowywać demokrację, bardziej niż na nowych wynalazkach odnoszących się do demokracji partycypacyjnej. Demokracja może nie jest wspaniała, ale to najlepsze, co udało nam się wymyślić. Dlatego władza lokalna wyłaniana w wyborach, wydaje mi się posiadać legitymizację do podejmowania decyzji i to na niej powinniśmy się oprzeć. (ES-5)

Calliope Spanou stoi na stanowisku, wedle którego *governance* oparte na elastyczności, dyskrekcji i reaktywności, może współgrać z demokracją przedstawicielską i ją ożywiać. Model ten nie powinien jednak na chwilę obecną go zastępować, gdyż nie wytworzył wystarczająco silnej alternatywy dla modelu opartego na reprezentacji<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> C. SPANOU: *Abandonner ou renforcer l'état webérien?* s. 117–118.



Świadomość mankamentów zarządzania w ramach systemu *governance*, które przedstawione zostały wyżej, musi uwzględniać także narastającą nieadekwatność modelu reprezentatywnego w stosunku do współczesnych procesów społecznych zachodzących na dużych obszarach zurbanizowanych. Należy bowiem pamiętać, że system reprezentatywny jest modelem silnie związanym z terytorialnością funkcjonowania społeczeństwa demokratycznego, który tworzony był w warunkach niskiej mobilności obywateli, wynikającej z ich funkcjonowania na ograniczonej przestrzeni, jaką stanowiła najczęściej gmina. Tymczasem współcześnie przestrzeń życiowa obywateli, uległa gwałtownemu poszerzeniu, co w przypadku obszarów metropolitalnych, może oznaczać przemieszczanie się w obrębie kilku oddalonych od siebie niezależnych jednostek samorządowych, pozostających w silnych związkach funkcjonalnych. Pojęcie terytorium jest w związku z tym coraz częściej zastępowane pojęciem „przestrzeni mobilnej”<sup>62</sup>, o czym była mowa wcześniej. Owa przestrzeń charakteryzuje się zmienną geometrią i płynnością granic, które ulegają modyfikacji w zależności od konkretnego wymiaru aktywności (mieszkaniowej, zawodowej, edukacyjnej, rekreacyjnej itp.), jaka jest rozpatrywana. Tymczasem reprezentacja polityczna wsparta jest przede wszystkim na wymiarze osadniczym i nie uwzględnia mobilności obywateli, którzy w sposób bardzo zróżnicowany i nieciągły użytkują często oddalone od siebie przestrzenie, jak ma to miejsce w przypadku metropolii sieciowych.

Dużo łatwiej jest zorganizować udział społeczeństwa w życiu publicznym na poziomie lokalnym, niż na poziomie metropolii [...]. Ludzie głosują w miejscu swojego zameldowania. Jednocześnie często pracując w jednym miejscu, zakupy robią w innym miejscu, a odpoczywają jeszcze gdzieś indziej. Stąd pewien deficyt bezpośredniej reprezentacji społeczeństwa, a przynajmniej jej nieadekwatność, która jest tym bardziej widoczna, im większe rozdrobnienie gminne, które, jak wiadomo, we Francji jest znaczne. (ES-5)

Dobłą ilustracją dla powyższych stwierdzeń może być sytuacja Paryża, który jest miejscem pracy dla tysięcy osób przyjeżdżających codziennie z prowincji i wracających po pracy do swoich domów poza stolicą. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku dużych obszarów metropolitalnych, takich jak Lyon czy Bordeaux. Tego rodzaju praktyka związana jest ze zmianami na rynku pracy, ale także rozwojem środków szybkiego transportu. Przykładowo dystans prawie 500 km dzielący Lyon i Paryż można pokonać w około trzy godziny dzięki szybkiej kolei (TGV). Umożliwia to podejmowanie zatrudnienia w stolicy czy innych dużych ośrodkach miejskich, utrzymując jednocześnie miejsce swojego zamieszkania na prowincji.

---

<sup>62</sup> D. RETAILLÉ: *Malaise dans la géographie: l'espace est mobile*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes, PUR, coll. "Espace et territoires" 2009, s. 97–106.

Ilustruje to bardzo dobrze Martin Vanier, kiedy mówi o międzyterytorialności, aby pokazać płynność i skomplikowanie procesów zachodzących w przestrzeni miejskiej, którym trudno tym samym przyporządkować spójne instytucje. [...] Zdaniem Jean-Marca Offnera powinniśmy skończyć z — jak to określa — „noclegową demokracją” (*démocratie de sommeil*), która oznacza, że decydują wyłącznie mieszkańcy zameldowani i nocujący w mieście. W tym kontekście należy się zastanowić czy nie powinniśmy zaprzestać dążeń do stworzenia silnych instytucji o jasno sprecyzowanych granicach i czy nie należy poszukiwać instytucji bardziej elastycznych, chociaż jednocześnie powoduje to problemy demokratyczne. (EA-1)

Należy postawić tutaj pytanie czy w procesy decyzyjne nie powinni być włączani wszyscy Ci, którzy w swoich praktykach współtworzą miasto czy metropolię, biorąc udział w generowaniu ich bogactwa i pozycji. Ujęcie mobilności w procesach reprezentacji politycznej obywateli wydaje się jednym z istotnych wyzwań współczesnego systemu demokratycznego.

### Między dyskursem a praktyką

Pojęcie *governance* przyjęło się w europejskim dyskursie naukowym, gdzie cieszy się dużą popularnością, zyskując rangę jednego z podstawowych wymogów nowoczesnego zarządzania w sferze publicznej. Nie oznacza to jednak, że nie wzbudza ono kontrowersji, szczególnie kiedy jego stosowanie związane jest z realizacją idei demokracji lokalnej. Pośród wspomnianych kontrowersji, niektóre wynikają z anglosaskiego rodowodu pojęcia *governance* i jego liberalnych konotacji. Chodzi bowiem o założenie, zgodnie z którym społeczeństwo rządzi się samodzielnie za pośrednictwem społeczeństwa obywatelskiego, a szczególnie poprzez jego najaktywniejsze elementy, tj. aktorów ekonomicznych i lokalne elity, a nie zgodnie z logiką reprezentacji. Pojęcia demokracji i *governance* są z całą pewnością nadużywane, głównie wtedy kiedy występują łącznie, o czym wspomina jeden z ekspertów biorących udział w badaniach.

Gdy próbuję tu na miejscu omówić z kolegami z Rady Rozwoju Wielkiego Lyonu słownictwo związane z demokracją partycypacyjną zaznaczam, że popełniają błąd używając niewłaściwych terminów. [...] Jest to język codzienny, potoczny, mówią *gouvernance* jednego dnia, demokracją partycypacyjną następnego. Czuję się w obowiązku powiedzieć: uwaga, to słownictwo nie odpowiada temu, co robicie, to nie jest właściwy język dla waszych działań. (EI-1)

Istotnym wydaje się w tym kontekście podjęcie próby odpowiedzenia na pytanie, jak w warunkach francuskich przedstawia się praktyka *governance*, a więc jaka jest relacja między demokratycznym dyskursem posiłkującym się

ideą współrządzenia i partycypacji, a praktyką funkcjonowania miejskich i metropolitalnych systemów decyzyjnych. W konsekwencji udzielonej odpowiedzi można pójść dalej, rozpatrując, czy rozwijające się na dużych obszarach zurbanizowanych nowe stosunki władzy i współrządzenia mogą stanowić remedium dla niektórych problemów współczesnej demokracji, czy też wpisują się w proces wyłaniania się nowej jej formy, tj. postdemokracji.

Pewnym jest, że nie da się już dzisiaj wyjaśnić procesu tworzenia i realizowania polityk miejskich wyłącznie w oparciu o relacje państwa, lokalnych radnych i administracji. Choć zdaniem Gilles'a Pinsona instytucje polityczne i „wielcy lokalni radni” (*grands élus*) wciąż odgrywają kluczową rolę, to w ciągu ostatnich dwudziestu lat doszło do multiplikacji aktorów i szerszej dyfuzji zasobów, co niekoniecznie oznacza wzrost chaosu i nierządności w mieście, ale nie przekłada się także na jego większą demokratyzację. W zdecydowanej większości, eksperci biorący udział w badaniach uważali, że forma współrządzenia, jaka wykształciła się dotąd we Francji, niewiele ma wspólnego z pojęciem demokracji.

Wbrew powszechnym oczekiwaniom i zagrożeniu chaosem, niemal wszystkie francuskie metropolie wykształciły nieformalne systemy współrządzenia (*gouvernance*), które łączą elity polityczne, technokratyczne i gospodarcze. Pojawiła się współpraca i wymiana, a dzięki nim rozwinął się profesjonalizm. Można to nazwać jasną stroną tej siły, ciemną stroną jest to, że ten system absolutnie nie jest demokratyczny i zmierza ku swego rodzaju oligarchii. (EI-5)

W moim przekonaniu *gouvernance* oddala nas od demokracji deliberacyjnej. Natomiast demokracja partycypacyjna posiada atrybuty, które stanowią alibi dla tego procesu. [...] *Gouvernance* to także pewien mechanizm rozładowywania konfliktów i sprzeczności. Ale dzieje się tak właśnie dlatego, że decyzje zapadają w pewnych kręgach ludzi, którzy się ze sobą zgadzają, podczas gdy ci protestujący pozostają na marginesie. (EA-6)

Zarysowany proces zmierzający w kierunku idei *governance* generuje więc swoich wygranych i przegranych. Do tych pierwszych zaliczyć można politycznych technokratów, lokalnych aktorów i reprezentantów interesów ekonomicznych, agencje rozwojowe, uniwersytety, fundacje, parki technologiczne, zaś przegranymi są z całą pewnością zdekoncentrowane służby państwa, partie polityczne i niższe klasy społeczne, gdyż nowa miejska agenda polityczna często nie bierze pod uwagę ich interesów<sup>63</sup>.

Pośród zastrzeżeń świadczących o dyskursywności pojęcia *governance* odnajdujemy także te, wskazujące na faktyczny poziom autonomii szczebla lokalnego

---

<sup>63</sup> G. PINSON: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et re-composition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. "Revue française de science politique" 2006, Vol. 56, nr 4, s. 629—633.

w Europie i Francji, gdzie państwo i aktorzy polityczni z nim związani odgrywają często kluczową rolę.

Ze względu na uprzywilejowanie pozycji reprezentantów wyłanianych w wyborach (*élus*) po reformach decentralizacji, mamy we Francji problem z braniem pod uwagę tego, co płynie z konsultacji czy deliberacji w ramach *gouvernance*. We Francji największy nacisk kładziony jest jednak na reprezentację, a więc osoby wybierane, które mają legitymację do podejmowania decyzji. (EA-16)

Na Starym Kontynencie klasyczna dominacja polityczna nie ustąpiła jeszcze miejsca równorzędnym negocjacom i wymianom zasobów między lokalnymi aktorami. Tymczasem jedni widzą w *governance* upadek państwa, nad czym jednocześnie ubolewają, inni z kolei dostrzegają przede wszystkim otwarcie procesów decyzyjnych, nowe formy partycypacji i reprezentacji oraz odnowę debaty publicznej<sup>64</sup>.

Kolejna pojawiająca się wątpliwość dotyczy obrazu społeczności lokalnej, jaki powstaje w wyniku zastosowania pojęcia *governance*, tj. społeczności mówiącej jednym głosem, negocjującej, uzgadniającej, w której nie ma miejsca na otwarte konflikty, napięcia i blokady. Pojęcie *governance* „zakrywa” wiele niuansów funkcjonowania lokalnych systemów władzy, które pozostają poza zasięgiem percepcji i wiedzy obywateli. Sytuacja ta ma miejsce w przypadku francuskich jednostek współpracy międzygminnej, które stanowią przestrzeń negocjacji i uzgodnień dla suwerennych gmin, zachowujących swoje prawo weta. Wynika to z dualizmu struktur francuskiego systemu lokalnego, w którym władza polityczna występuje w obrębie klasycznych jednostek samorządowych, podczas gdy struktury międzygminne są przestrzenią współrzędzenia, pozbawioną w istocie władzy politycznej. Pozornie mogłoby się wydawać, że wysoki poziom konsensualności aktorów procesów współrzędzenia w obrębie jednostek międzygminnych, zarządzających francuskimi obszarami metropolitalnymi jest zjawiskiem wyłącznie pozytywnym. Niesie on za sobą jednak wiele skutków ubocznych, w tym problem z demokratycznym charakterem tych procesów.

Analizując kwestie demokracji w kontekście *gouvernance* możemy stwierdzić, że dotychczasowe mechanizmy oparte na prawie, sankcjach czy wreszcie mechanizmy większościowe, mają coraz mniejsze znaczenie w procesie podejmowania decyzji publicznych. Szczególnie w przestrzeni metropolii zauważamy, że decyzje podejmowane są coraz częściej w drodze konsensusu na zasadach właściwych negocjacom międzyrządowym. Ta nowa forma generowania decy-

<sup>64</sup> J. DUBOIS, N. DOUAY, J. DA SILVA: *La gouvernance métropolitaine, Réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation*. Observatoire des Territoires et de la Métropolisation dans l'espace méditerranéen, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, s. 11–23, <http://www.metropolisation-mediterranee.equipement.gouv.fr> [dostęp: 27.07.2010].

zji zakłada rosnącą suwerenność i równość wszystkich podmiotów biorących udział w tym procesie, stanowiąc jednocześnie problem z punktu widzenia demokracji. (EA-1)

Oparcie procesów decyzyjnych na porozumieniach i układach oznacza wzrost dyskrekcji tych procesów, których przebieg i stabilność opiera się na swoistej zasłonie obywatelskiej niewiedzy, którą są spowite. Brak władzy politycznej i konsensualność oznacza nieobecność opozycji, która pełni istotną funkcję kontrolną, ujawniając nieprawidłowości w działaniach większości. Oparcie struktur międzygminnych na systemie współrzędzenia (*governance*) powoduje, że w praktyce mogą być realizowane wyłącznie te projekty, w zakresie których możliwe jest osiągnięcie porozumienia i które dotyczą żywotnych interesów uczestników tego procesu. System ten nie jest jednak w stanie rozstrzygać kwestii spornych i najbardziej problemowych, choć te dotyczą często spraw niezwykle ważnych dla obywateli.

Pojęcie *gouvernance* teoretycznie zakłada przekraczanie partykularnych interesów. Prowadziłem badania, aby sprawdzić, jak funkcjonują mechanizmy podejmowania decyzji i na jakich scenach te decyzje zapadają, jak negocjowane są między gminami konkretne projekty. [...] Za każdym razem mieliśmy do czynienia z układami i porozumieniami. Oznacza to respektowanie interesów wszystkich partnerów, bowiem nie mamy tu do czynienia z relacjami hierarchicznymi. Dlatego jeśli nie uwzględni się interesów jednego z partnerów, projekt po prostu upada. Istotny problem współczesnych miast polega na tym, że są one wytwarzane w ramach relacji zwycięzca — zwycięzca. Tymczasem to, co nie może być przedmiotem porozumienia i konsensu, po prostu jest pozostawiane na boku. Było tak w przypadku peryurbanizacji, która jest niekorzystna dla miasta centralnego, ale może być korzystna dla miast peryferyjnych, dlatego problem pozostawiono bez rozwiązania. Coś, co jest przedmiotem sprzecznych interesów, w tej logice nie może zostać ujęte. (EA-8)

Ponadto pojawia się problem efektywności tego modelu współrzędzenia, choć paradoksalnie efektywność stanowi naczelny argument przytaczany na jego rzecz z punktu widzenia nowego zarządzania publicznego. Okazuje się bowiem, że brak ośrodka władzy politycznej i konieczność osiągania porozumienia przy udziale wszystkich partnerów, powoduje realizację projektów w kształcie, w jakim są one akceptowalne dla wszystkich, a nie najefektywniejsze z punktu widzenia ich funkcjonalności czy racjonalności finansowej. Jeden z ekspertów stwierdził, że chcąc streścić zasadę funkcjonowania procesów współrzędzenia w obrębie jednostek międzygminnych we Francji, naczelną zasadą byłoby: „ja poprę twój słaby projekt, jeśli ty poprzysz mój” (EI-5).

### Podsumowanie

#### Czy francuskie *governance* jest demokratyczne?

Założenia koncepcji *governance* nie odpowiadają do końca rzeczywistości w warunkach europejskich. Państwo nie wycofało się całkowicie ze szczebla lokalnego. Jednak co ważniejsze, wielu badaczy wskazuje, że faktyczne otwarcie procesów decyzyjnych także nie następuje, a w debatach publicznych udział biorą nieliczni aktorzy tworzący coraz częściej zamknięte kręgi. Demokratyczność *governance* w praktyce budzi zatem wiele wątpliwości.

Innym sposobem instrumentalizowania pojęcia *gouvernance* jest łączenie go z demokratyzacją. Ponieważ obserwujemy, że w wielu krajach przestrzeń polityki jest dzisiaj domeną wielu aktorów, wydaje się, że jest to szansa na budowanie stosunków bardziej horyzontalnych, opartych na określonych grupach i ich uczestnictwie, które pozwolą na poszerzenie demokracji. Jest to także podejście normatywne i w stosunku do pojęcia „demokratyczne współrządzenie” (*gouvernance democratique*) pozostaje bardzo ostrożny. [...] Doskonale bowiem wiemy, że kiedy pojawiają się mechanizmy oparte na partycypacji obywateli, to powstaje jednocześnie zjawisko niesłychanej nierówności. Oznacza to, że wszyscy Ci, którzy mają odpowiednie zasoby i środki, potrafią się wysławiać itp. będą odgrywali ważniejszą rolę niż pozostali. Nie ma w tym zakresie żadnych wątpliwości. (EA-3)

Wielu badaczy wskazuje, że chociaż zasoby uległy większemu rozproszeniu, to są aktorzy, którzy mają ich więcej, a tym samym hierarchia nie znikła. Obserwuje się proces zamykania kręgów decyzyjnych dla konkretnych projektów, co przekłada się na segmentację pluralizmu elit. Innym, niepokojącym zjawiskiem jest odsuwanie się konsolidujących się elit od wyborców, tym bardziej że lokalni radni w nowych warunkach bardziej koncentrują się na gromadzeniu wokół siebie specyficznych aktorów i zasobów niż na dążeniu do pełnej reprezentacji interesów wyborców i poszukiwaniu w tym zakresie konsensusu. Z tego też powodu Gilles Pinson określa europejską formę *governance* jako pluralistyczną i jednocześnie semielitystyczną<sup>65</sup>. Nie jest on jednak odosobniony w swoich ocenach, inni badacze wskazują, że realizacja demokracji lokalnej i partycypacji w praktyce oznacza najczęściej ugruntowanie dotychczasowego systemu politycznego, szczególnie gdy podejmuje się próby integracji starego i nowego porządku w obrębie nowych rozwiązań instytucjonalnych.

<sup>65</sup> G. PINSON: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et re-composition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. "Revue française de science politique" 2006, Vol. 56, nr 4, s. 646.



Demokracja partycypacyjna i *governance* w metropoliach pozwala co najwyżej wykształcić się nowym elitom i zwiększa ich możliwości oddziaływania, ale nie ma mowy o tym, żeby „przeciętni obywatele” mieli większy wpływ na sprawy publiczne. Bernad Jouve nazywa te nowe elity *professionnels de la participation*, co można przetłumaczyć jako „zawodowi społecznicy”. Oznacza to, że w debacie publicznej, w teorii otwartej dla wszystkich, biorą najczęściej udział te same osoby, które miały odpowiednią motywację, czas i którym udało się przebić, a następnie stale zapraszane są do różnego rodzaju gremiów konsultacyjnych i projektów. „Podejmowanie decyzji jest z jednej strony coraz trudniejsze, ludzie są coraz bardziej zainteresowani partycypacją, ale jednocześnie nie zawsze są gotowi zapłacić cenę tej partycypacji, pojawia się tym samym problem narzucania określonych rozstrzygnięć i legitymizacji państwa [...]” (EA-1).

Demokracja partycypacyjna w wersji zinstytucjonalizowanej powoduje, że jej aktorzy, wywodzący się ze środowiska społeczeństwa obywatelskiego, uczestniczą wbrew sobie w odtwarzaniu norm i hierarchii dotychczasowego porządku politycznego. Jako ilustrację tego zjawiska Jouve podaje utworzone w następstwie ustawy Voynet „rady ds. rozwoju” (*conseil de développement*), które stanowią przykład zagarnięcia przez lokalnych notabli debaty publicznej<sup>66</sup>. Funkcjonowanie przy francuskich aglomeracjach rady ds. rozwoju zostanie omówione w kolejnym rozdziale pt. *Rady rozwoju aglomeracji jako narzędzie metropolitalnego współzrządzenia i nowe źródło legitymizacji władzy*.

Zdaniem Oliviera Thomasa francuskie doświadczenia pokazują nieadekwatność koncepcji *governance* do francuskich warunków, dlatego należy on do zwolenników stosowania raczej pojęcia *gouvernement local*. Bariery stanowią także sami obywatele, którzy są często bezsilni wobec podejmowanych zagadnień i problemów, na temat których mieliby się wypowiedzieć, a także wykorzystywanych w tym zakresie narzędzi technicznych. W tym sensie kompetencje aktorów, to rodzaj filtra ograniczającego grono uczestników negocjacji i konsultacji. Tworzenie projektów jest więc ograniczone do zinstytucjonalizowanej elity, skonstruowanej na bazie specyficznych umiejętności i kapitału kulturowego<sup>67</sup>.

W ocenie jednego z ekspertów francuskie *governance* to przede wszystkim relacje między elitami politycznymi, a ich polityczną klientelą tworzącą nierzadko tkankę organizacji pozarządowych, skupiających lokalnych aktywistów, a w znacznie mniejszym stopniu — przedstawicieli podmiotów gospodarczych czy zwykłych obywateli. Są to jednak osoby dysponujące pewnym przygotowaniem merytorycznym i językowym, co odróżnia ich od przeciętnego obywatela, którego próby uczestnictwa w konsultacjach i spotkaniach deliberacyjnych mogą

<sup>66</sup> B. JOUVE: *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté*. „Revue française de science politique” 2005, Vol. 55, nr 2.

<sup>67</sup> O. THOMAS: *Éléments d'analyse du gouvernement des villes françaises : entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique*. „Revue d'Économie régionale et urbaine” 1999, nr 4, s. 691—707.

wiązać się z poczuciem frustracji i przełożyć się na zaniechanie takich prób w przyszłości.

*Gouvernance*, jakim posługujemy się we Francji, daje iluzję tworzenia świata wielorodnego, ponieważ mamy dużą liczbę organizacji pozarządowych, których zaangażowanie tworzy iluzję uczestnictwa powszechnego, które w rzeczywistości nie występuje. Próbuje się co prawda przeprowadzać konsultacje powszechne, ale wówczas natykamy się na rodzaj pustyni, na brak obecności rozmówcy. [...] W najlepszym razie są nim stowarzyszenia, które zabierają głos i przejmują pałeczkę. To jest problem retoryki, porozumiewania się, problem języka i edukacji. Duża technicyzacja życia publicznego doprowadziła do sytuacji, w której szeregowy obywatel bardzo szybko czuje się przez nie przytłoczony, przez jego wyzwania, zalany jego regułami, literaturą, tekstami i mową. Ludzie są niezdolni do reagowania, do wypowiedzenia się. Szybko ustawiani są na swoje miejsce przez słowa polityków, którzy łatwo pokazują im, że nie mają racji, że się mylą. Ludzie są odstraszeni, nawet wtedy, gdy zdarzy im się uczestniczyć [...]. (EA-14)

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że pojęcie *governance* można w warunkach europejskich traktować przede wszystkim albo jako pewien program badawczy, albo jako swego rodzaju typ idealny w rozumieniu weberowskim. Rzeczywistość społeczna póki co nie odpowiada założeniom teoretycznym, choć te mogą stanowić rodzaj drogowskazu dla decydentów, którzy — mając co prawda coraz mniejszy wpływ na faktyczny przebieg i kierunek procesów społecznych — zyskują większą ich świadomość, mogąc antycypować określone negatywne zjawiska. Wszystko wskazuje więc na to, że „nie można traktować *governance* jak lekarstwa na kryzys reprezentacji czy jako realizację idei demokracji lokalnej, bowiem może ona przyjmować formy będące tego zaprzeczeniem.” (EA-1)

*Gouvernance* to nie zawsze coś dobrego. Korupcja jest jedną z odmian *gouvernance*. [...] Gdy *gouvernance* działa bardzo dobrze i dominuje nad *gouvernement*, może to oznaczać funkcjonowanie systemu zbliżonego do mafii, a więc nieformalnej sieci, ustrukturyzowanej i zorganizowanej, działającej ponad oficjalnymi regułami. Są miejsca gdzie jest więcej *gouvernement* i takie gdzie dominuje *gouvernance*, ale trzeba pamiętać, że klientelizm i korupcja są odmianami *gouvernance*. [...] Nie przeszkadza to jednocześnie w podejmowaniu refleksji nad mechanizmami i rozwiązaniami pozwalającymi na ewolucję form współrządzenia (*gouvernance*), aby stały się one bardziej demokratyczne dzięki różnego rodzaju innowacjom, które oznaczają partycypację, konsultacje społeczne czy referenda. Chodzi jednak o to, aby uczynić proces podejmowania decyzji i wcielania ich w życie bardziej demokratycznymi. Choć, jak do tej pory, rezultaty takich działań są niezwykle ograniczone i rozczarowujące. (EA-3)

Chociaż forma, w jakiej *governance* funkcjonuje w Europie, nie może stanowić alternatywny dla przeżywającego kryzys demokratycznego systemu reprezentacyjnego, to jednocześnie jest istotnym polem poszukiwania nowych rozwiązań. Pewnym jest, że ani samo *governance* generujące nową odmianę oligarchii, ani sam system elektorarno-przedstawicielski wywołujący apatię obywateli, nie uchronią europejskich społeczeństw przed przejściem w stadium postdemokracji. Pewne nadzieje można natomiast pokładać w ich interakcjach i wzajemnym oddziaływaniu, które mogą przynieść pożądane rezultaty, tj. przetrwanie systemu społecznego, gwarantującego zdolność generowania i obrony interesu ogólnego dysponującego legitymacją większości społeczeństwa, mniej bądź bardziej angażującego się w jego wyrażanie. Rezultat taki wydaje się możliwy do osiągnięcia wyłącznie poprzez sprzężenie metod i praktyk właściwych dla *government* i *governance*, demokracji przedstawicielskiej i jej odmian partycypacyjnych.

## **Rady rozwoju aglomeracji jako narzędzie metropolitalnego współrzędzenia i nowe źródło legitymizacji władzy**

### **Rady rozwoju aglomeracji jako próba ograniczenia deficytu demokratycznego struktur międzygminnych**

Jedną z podstawowych kontrowersji związanych z organizacją i funkcjonowaniem francuskich jednostek współpracy międzygminnej (EPCI), odgrywających kluczową rolę w zarządzaniu obszarem francuskich aglomeracji, jest kwestia demokratycznej przejrzystości ich działania. Mimo ogromnego przywiązania w obrębie francuskiego systemu politycznego do zasady demokratycznej reprezentacji politycznej, jednostki współpracy międzygminnej w postaci wspólnot gmin, wspólnot aglomeracji czy wspólnot miejskich, nie dysponowały do 2010 roku demokratycznym uprawnieniem. W praktyce oznacza to wykluczenie obywateli z funkcjonowania tego rodzaju podmiotów, co — biorąc pod uwagę ich coraz szersze kompetencje, rosnące możliwości finansowe, związane także z możliwością wprowadzania własnego opodatkowania — wydaje się naruszeniem zasady *no taxation without votation*. Należy w tym kontekście zwrócić uwagę na fakt, że w roku 2002 wysokość obciążeń fiskalnych generowanych przez jednostki międzygminne była równa tym z poziomu regionalnego, a ich roczny wzrost wynosił 10%<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> E. KERROCHE: *L'Intercommunalite en France*. CLEFS. Paryż: Montchrestien, 2008, s. 131.

Kiedy zajrzymy do ustawy ATR z 1992 roku, jej drugi plan pokazuje, że przechodzimy do rzeczywistości, w której już nie tylko problemy techniczne będą rozwiązywane na poziomie wspólnot miejskich, ale coraz częściej podejmowane przez nie będą zagadnienia polityczne, dotyczące na przykład wyborów strategicznych w zakresie rozwoju ekonomicznego czy spójności społecznej. Do momentu, kiedy struktury te zajmowały się wyłącznie sprawami technicznymi, nie stanowiło to problemu, ale kiedy podejmują zagadnienia polityczne, a dodatkowo mają możliwość ustanawiania podatków, wówczas pojawia się problem legitymizacji demokratycznej. (EA-7)

Sytuacja ta jest oczywiście wynikiem dominacji w obrębie francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego samorządu gminnego oraz radnych i merów wybieranych na tym poziomie, którzy podejmowali wszelkie starania, aby struktury międzygminne pozostały pod ich dominacją, nie stanowiąc potencjalnej konkurencji dla poziomu gminnego. Był to także sposób na uniknięcie lokalnych rywalizacji i konfliktów, które mogły wystąpić, gdyby jednostki międzygminne stanowiły autonomiczny szczebel terytorialny. W ten sposób, pod względem terytorialnym, jednostki współpracy międzygminnej odzwierciedlały lokalny konsens wynikający z historyczno-politycznych podziałów na strefy wpływów poszczególnych lokalnych „radnych-notabli”. Próżno w związku z tym poszukiwać czy to w ustawie ATR (*Administration Territoriale de la République*) z 1992 roku, czy też w szeroko omawianej w rozdziale czwartym ustawie Chevènement z 1999 roku, szerszych odniesień do problematyki demokracji. Pewnym postępowaniem w ustawie z 1992 roku było wprowadzenie po stronie EPCI dysponujących własnym opodatkowaniem, obowiązku podawania do publicznej wiadomości generowanych przez te struktury decyzji niosących określone skutki prawne. Ta sama ustawa wprowadziła możliwość organizowania referendum lokalnych, które to prawo poszerzono w 1995 roku na struktury międzygminne. Należy jednak pamiętać, że referenda te mają wyłącznie formę konsultacji, bowiem interpretacja ich wyników i ich zlegitymizowane użycie, znajduje się w gestii radnych. „Kiedy Dyrekcja Generalna Jednostek Samorządu Terytorialnego (DGSL) opublikowała dane dotyczące ilości referendum miejskich organizowanych we Francji, okazało się, że jest ich rocznie między 16 a 17, co stanowi naprawdę niewielką liczbę, biorąc pod uwagę istnienie 36 tys. gmin we Francji” (EA-7). Pod tym względem ustawa z 1999 roku wydaje się jeszcze skromniejsza. Przewiduje ona obowiązek podania do wiadomości rocznego raportu z działalności jednostki międzygminnej merom wszystkich gmin członkowskich i przedłożenia ich radom gminnym<sup>69</sup>. Pomijając kwestię braku bezpośrednich relacji jednostek międzygminnych ze swoimi mieszkańcami w procesach decyzyjnych, zastanawiającym jest brak właściwych relacji pośrednich wynikających z logiki reprezentacji demokratycznej. Chodzi w tym wypadku przede wszystkim

<sup>69</sup> Ibidem, s. 125–126.

o sposób wyłaniania zgromadzenia wspólnotowego, a więc organu deliberacyjnego jednostek międzygminnych.

Od momentu dynamicznego rozwoju kompetencji struktur międzygminnych, [...] prawdziwym wyzwaniem staje się kwestia legitymacji demokratycznej. Pojawia się tym samym problem demokratycznego mandatu zgromadzenia wspólnotowego [międzygminnego], które tego rodzaju decyzje podejmuje. Biorąc przykład Lyonu, naprawdę trudne decyzje dotyczące metra, obwodnic miejskich, stref aktywności gospodarczej czy infrastruktury i obiektów, podejmowane są na poziomie wspólnoty miejskiej, a nie wyłącznie na poziomie miasta Lyonu. Legitymacja demokratyczna stanowi więc poważny problem. (EP-1)

Tymczasem w myśl ustawy Chevènement z 12 lipca 1999 roku radni międzygminni, tworzący organ deliberacyjny jednostki międzygminnej w postaci zgromadzenia wspólnotowego, nie są wybierani w wyborach bezpośrednich, lecz są delegatami rad gminnych. Radni ci są wybierani na poziomie rad gmin członkowskich w przypadku wspólnot aglomeracji w głosowaniu tajnym, większością absolutną głosów w pierwszych dwóch turach i względną w trzeciej turze, natomiast w przypadku wspólnot miejskich, wybory odbywają się przy użyciu list, chyba że wybierany jest wyłącznie jeden delegat, którego wyłania się podobnie jak na poziomie wspólnot aglomeracji<sup>70</sup>. Tym samym obywatele nie mają żadnego wpływu na wybór radnych międzygminnych, poza tym, że pochodzą oni z grona radnych gminnych, wybieranych w wyborach powszechnych na tym poziomie. Widać w tym zakresie ewidentną dominację radnych i merów, którzy są absolutnie dominującymi aktorami na poziomie struktur międzygminnych. Innymi skutkami takiej formuły wyłaniania składu zgromadzenia wspólnotowego jest brak reprezentacji na poziomie międzygminnym opozycji z rad gminnych lub też uzależnienie jej obecności od woli mera, reprezentującego polityczną większość. Drugą konsekwencją jest brak zastosowania w przypadku zgromadzeń wspólnotowych regulacji odnoszących się do parytetów sprzyjających reprezentacji politycznej kobiet. Wszystkie te elementy wskazują na bardzo słabe podstawy demokratyczne francuskich jednostek międzygminnych, które — będąc zdominowanymi przez radnych ze szczebla gminnego — funkcjonują w formie neokorporacyjnej, pozostawiając obywateli na marginesie procesów decyzyjnych. W efekcie przynosi to niski poziom świadomości obywateli w kwestii wyzwań i znaczenia jednostek międzygminnych przejmujących ster nad francuskimi aglomeracjami, w których decyzje zapadają poza oficjalną demokratyczną sceną polityczną. Mimo to badania przeprowadzone w roku 2000 wykazały, że aż 73% Francuzów opowiada się za wprowadzeniem wyborów bezpośrednich radnych

---

<sup>70</sup> Przewodnik współpracy międzygminnej opublikowany przez Stowarzyszenie Merów Francji (*l'Association des Maires de France*) we wrześniu 2007 roku, <http://www.banatic.interieur.gouv.fr> [dostęp: 21.12.2012].

międzygminnych. Za tym samym rozwiązaniem opowiedziało się już tylko 29% francuskich merów<sup>71</sup>. Na konieczność uzupełnienia deficytu demokratycznego zwracały uwagę wszystkie ważniejsze raporty, jakie zaistniały we francuskiej przestrzeni publicznej po 1999 roku, a które omówiono w rozdziale czwartym. Blokada po stronie radnych i merów, broniących dominacji szczebla gminnego, okazała się jednak zbyt silna.

W ramach mojej działalności w Instytucie Decentralizacji kierowałem grupą roboczą, która miała przygotować ekspertyzę na temat współpracy międzygminnej. Do grupy tej weszli zarówno przedstawiciele świata akademickiego, jak i przedstawiciele władz lokalnych. Była to pierwsza i chyba ostatnia grupa robocza w tym zakresie, co związane było z głębokim konfliktem, jaki się w jej obrębie wywiązał. Chodziło bowiem o stworzenie dokumentu, który miał następnie trafić do parlamentu. Z mojej strony byłem zwolennikiem współpracy ponadgminnej, a więc wyposażenia jednostek międzygminnych w legitymację demokratyczną, ale zostało to zablokowane przez radnych i deputowanych. W zasadzie od piętnastu lat niewiele się w tym zakresie zmieniło i chociaż co jakiś czas pojawiają się nowe projekty reform, komisje, grupy robocze i raporty, gdzie proponuje się takie rozwiązania, na koniec nic z tego nie wychodzi. Władza merów, radnych i partii politycznych jest bardzo silna, co powoduje, że sprawy nie idą do przodu. (EA-7)

Ustawa Chevènement i zaproponowany przez nią model współpracy międzygminnej był odzwierciedleniem doktryny właściwej dla republikańskiego nurtu lewicy, warunkującego umocnienie szczebla lokalnego jednoczesnym zachowaniem struktury republikańskich instytucji na czele z gminą oraz radnymi i merami. W tym sensie, regulacje zawarte w ustawie Chevènement zmierzały do utrzymania dominacji klasycznych jednostek samorządu terytorialnego, podporządkowując im dynamicznie rozwijające się skądinąd struktury międzygminne. Funkcjonuje jednak także drugi nurt lewicy, który można nazwać oddolnym, wyrastającym ze społeczeństwa obywatelskiego i rozbudowanej we Francji sieci organizacji pozarządowych. Oba te nurty miały swoją reprezentację w lewicowym rządzie Lionela Jospina z lat 1997–2002, dążąc do urzeczywistnienia odmiennych modeli funkcjonowania systemu lokalnego we Francji. Przedstawicielką drugiego, oddolnego nurtu lewicy w rządzie Jospina była Dominique Voynet z Partii Zielonych, piastująca urząd ministra ds. zagospodarowania terytorium i ochrony środowiska. Voynet prezentowała zgoła odmienne spojrzenie na działanie szczebla lokalnego, dostrzegając problem nikłego zaangażowania społeczności lokalnych w jego funkcjonowanie, kładąc istotny nacisk na kwestię partycypacji i demokracji lokalnej. Sprawą niezwykle istotną było w ocenie Voynet uzupełnienie deficytu demokratycznego struktur międzygminnych poprzez

<sup>71</sup> E. Kerrouche: *L'Intercommunalité en France*. CLEFS. Paryż: Montchrestien, 2008, s. 131.



sprzysiężanie szerszemu zaangażowaniu obywateli stanowiących właściwe źródło strategii rozwoju lokalnego. Materializacją tej doktryny była ustawa z 25 czerwca 1999 roku o „Zagospodarowaniu przestrzennym i zrównoważonym rozwoju terytorialnym”, zwana „ustawą Voynet”<sup>72</sup>, która reprezentowała odmienną logikę w stosunku do tej, wypływającej z przyjętej niespełna trzy tygodnie później ustawy Chevènement.

Regulacje zawarte w ustawie Voynet miały stanowić odpowiedź na kwestię deficytu demokratycznego na poziomie lokalnym, ze szczególnym uwzględnieniem struktur międzygminnych. Zgodnie z doktryną, tej części lewicy nie chodziło jednak o odtworzenie na poziomie międzygminnym systemu reprezentacji oddalonego od obywateli i zdominowanego przez radnych kolejnego szczebla, ale na faworyzowaniu bezpośredniego zaangażowania w definiowanie i realizację „projektu aglomeracyjnego” ludności miejscowej skupionej w specyficznych gremiach, które ustawa określiła jako rady ds. rozwoju (*conseil de développement*).

Pojęcie „projektu aglomeracyjnego” (*projets d'agglomération*) jest elementem kluczowym ustawy Voynet. Projekty te, powstające na obszarach miejskich ze szczególnym naciskiem na jednostki współpracy międzygminnej, miały stanowić wyraz zdefiniowanej na poziomie lokalnym strategii rozwoju wytyczającej orientacyjne kierunki w zakresie rozwoju ekonomicznego, spójności społecznej, zagospodarowania terytorialnego i urbanistyki, polityki transportu i mieszkalnictwa oraz ochrony środowiska naturalnego i zarządzania jego zasobami. Stworzenie projektu aglomeracyjnego, przy szerokim zaangażowaniu społeczności lokalnej, otwierało drogę do uzyskania środków państwowych na jego realizację dla jednostek międzygminnych, posiadających wspólną stawkę podatku od przedsiębiorstw (*taxe professionnelle unique*). W praktyce realizacja projektów miała się odbywać po podpisaniu przez państwo i właściwe publiczne jednostki współpracy międzygminnej (EPCI) tzw. „umów aglomeracyjnych” (*contrats d'agglomération*)<sup>73</sup>.

Obowiązek tworzenia projektów aglomeracyjnych w aglomeracjach o ludności powyżej 50 tys. mieszkańców, obciążony został dodatkowym wymogiem zorganizowania właściwej partycypacji obywateli w procesie jego tworzenia. Tym samym powstał obowiązek ustanawiania rad ds. rozwoju przy aglomeracjach, których rolą miało być opiniowanie „projektów aglomeracyjnych” i ich zatwierdzanie oraz w sposób bardziej ogólny organizowanie dialogu między mieszkańcami a strukturami demokracji przedstawicielskiej (radnymi, merami i deputowanymi). Zapisy ustawowe dotyczące rad ds. rozwoju są bardzo ogólne i nie precyzują zasad tworzenia i funkcjonowania tych gremiów. W artykule 25 ustawy Voynet czytamy: „Rada ds. rozwoju składająca się z reprezentantów środowisk ekonomicznych, społecznych, kulturalnych i stowarzyszeń, jest tworzona

<sup>72</sup> Loi n° 99—533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire. Tekst ustawy jest dostępny na: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) [dostęp: 22.12.2012].

<sup>73</sup> *Après les lois Voynet, Chevènement, SRU. Les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial*. „Le dossiers FNAU”, nr 6/2000, s. 7.

przez gminy i ich zgrupowania posiadające kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego oraz rozwoju ekonomicznego”<sup>74</sup>. Nakreślając w sposób tak ogólny kształt rad ds. rozwoju, ustawodawca chciał prawdopodobnie pozostawić aktorom lokalnym swobodę wyboru formuły najbardziej adekwatnej do warunków i potrzeb, w jakich funkcjonowały poszczególne, różniące się od siebie pod względem wielkości i sytuacji społeczno-politycznej, francuskie aglomeracje. Jest to jednocześnie także pewien mankament, prowadzący do dużego zróżnicowania tych gremiów doradczych pod względem ich organizacji, środków pozostających w ich dyspozycji i wreszcie ich realnego wpływu na procesy decyzyjne w aglomeracji.

Źródłem dodatkowych wskazówek odnoszących się do funkcjonowania rad ds. rozwoju przy francuskich aglomeracjach był *Praktyczny przewodnik po strukturach międzygminnych*, opublikowany przez francuskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych pod koniec 2006 roku<sup>75</sup>. W dokumencie tym, który pełni funkcję orientacyjną i sam w sobie nie posiada mocy prawnej, ministerstwo wyraża swoją opinię na temat pożądaných celów działania rad ds. rozwoju, wskazując także na przyjmowane najczęściej rozwiązania i dobre praktyki w ich funkcjonowaniu. Zgodnie z zawartością przewodnika, rady ds. rozwoju powinny być miejscem debaty, dyskusji oraz przestrzenią konfrontowania idei i projektów, w których materializuje się spójność geograficzna, kulturalna, ekonomiczna i społeczna danego terytorium. Rada opiera się na udziale przedstawicieli aktorów lokalnych reprezentujących różne środowiska, w tym ekonomiczne, społeczne, kulturalne oraz „stowarzyszeniowe”. Organizacja rad ds. rozwoju jest efektem pewnej praktyki i tradycji działania tego rodzaju gremiów. Państwo nie ingeruje w strukturę i organizację tych jednostek, ale czuwa nad ich właściwym działaniem i formułuje ewentualne rekomendacje w przypadku wystąpienia dysfunkcji. Implikuje to brak obecności w składzie rad reprezentantów państwa, których ewentualne pojawienie się na obradach oznacza brak głosu deliberacyjnego.

Bardzo istotnym zapisem przewodnika po strukturach międzygminnych, przygotowanego przez francuskie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, jest stwierdzenie, że jednostki terytorialne, tworząc skład rad ds. rozwoju, powinny dążyć do tego, aby w swym składzie odzwierciedlała ona zróżnicowanie terytorialne pod względem geograficznym, politycznym oraz tematycznym, biorąc pod uwagę domeny reprezentowane przez jej członków. Rada ds. rozwoju nie może być wyłącznie reprezentacją miasta centralnego aglomeracji. Kluczowe jest jednak sformułowanie w przewodniku mówiące, że obecność rady ds. rozwoju jest przejawem „modernizacji lokalnej przestrzeni publicznej” poprzez dążenie do

<sup>74</sup> Loi n° 99—533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) [dostęp: 22.12.2012].

<sup>75</sup> *Guide pratique de l'intercommunalité*. Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre — décembre 2006, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) [dostęp: 23.12.2012].

„równowagi między reprezentacją instytucjonalną a demokracją partycypacyjną”. Zapis ten wskazuje na nadrzędny cel, jakiemu ma służyć powołanie rad, które stanowią próbę redukcji deficytu demokratycznego na poziomie francuskich aglomeracji, jednak nie poprzez odwołanie do klasycznej reprezentacji demokratycznej, ale w odwołaniu do koncepcji partycypacji i demokracji lokalnej zakładającej nowe i bardziej bezpośrednie formy uczestnictwa obywatelskiego, choć jednocześnie zwraca uwagę, że cel ten zrealizowany może być jedynie w dłuższej perspektywie czasowej. Wynika to niewątpliwie z braku w tym zakresie właściwej praktyki i tradycji w społeczeństwie francuskim. Trafnie ujął to jeden z ekspertów biorących udział w badaniach przeprowadzonych przez autora. „Pójdźcie w kierunku demokracji lokalnej wymaga konsekwentnych działań, zaangażowania politycznego, technicznego i finansowego. Trzeba założyć, że rozwinięcie tego rodzaju praktyk trwa a na zainteresowanie ludzi trzeba będzie poczekać, pamiętając jednocześnie o tym, że projekty, które zaplanowaliśmy, będą musiały ulec zmianie” (ES-3). Stwierdzenie to można uzupełnić wypowiedzią kolejnego eksperta. „W przypadku *gouvernance* mówienie o deliberacjach i demokracji lokalnej jest pewnym nadużyciem, bo w deliberacjach tych biorą przede wszystkim udział radni (*élus*), wybierani na drugim poziomie. Jedynymi strukturami otwartymi na uczestnictwo mieszkańców, są rady dzielnicowe i rady rozwoju przy aglomeracjach, które nie mają jednak prawa decyzji” (EA—16).

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w przygotowanym poradniku wypowiedziało się także na temat możliwych i praktykowanych form organizacji wewnętrznej rad ds. rozwoju (C2D<sup>76</sup>). Po pierwsze sugeruje się, aby nie traktować składu rady jako definitywnego i niemogącego ewoluować, w sytuacji kiedy zaszłaby taka konieczność. Może to być związane z brakiem aktywności niektórych członków czy innymi sytuacjami ograniczającymi możliwości sprawnego ich działania. Odnosząc się do wewnętrznej organizacji oraz bazując na praktyce działających już rad, ministerstwo wskazuje na dwie dogodne formy strukturyzacji wewnętrznej. Możliwe jest po pierwsze stworzenie w obrębie rady grup tematycznych, opracowujących konkretne zagadnienia będące przedmiotem jej prac. Efekty refleksji roboczych grup tematycznych mogłyby być następnie przedmiotem obrad plenarnych całej rady ds. rozwoju. Druga możliwość odnosi się do zastosowania klucza terytorialnego i polegałaby na konstruowaniu podgrup terytorialnych w obrębie rady, które rozpatrywałyby kwestie istotne dla określonego obszaru objętego działaniem rady. Są to oczywiście wyłącznie sugestie i zalecenia w sytuacji dużej dowolności, jaką pozostawia ustawa.

Ustawa Voynet, dając możliwość tworzenia rad ds. rozwoju, nakreśliła ich rolę w sposób dosyć generalny, ale nie sprecyzowała jak mają funkcjonować, czym

<sup>76</sup> W żargonie środowiska struktur międzygminnych rady ds. rozwoju są często opisywane za pomocą skrótu C2D (Conseil 2[deux =>de] développement).

mają być. W przypadku Lyonu i Bordeaux dwie pierwsze rady ds. rozwoju były kierowane przez lokalnego deputowanego. (EA-7)

Ministerstwo odniosło się także do często podejmowanej kwestii obecności w obrębie Rady ds. rozwoju lokalnych radnych i deputowanych, o czym mówił cytowany wyżej ekspert, a co może budzić pewne wątpliwości w zakresie ich niezależności politycznej. Ministerstwo nie rozstrzygnęło tej kwestii definitywnie, wskazując na zarówno pozytywne następstwa tej praktyki oraz ewentualne skutki negatywne. Rozpoczynając od tych ostatnich, pewnym zagrożeniem może być instrumentalizacja rady przez władzę lokalnych jednostek samorządowych, dla których miały być przeciwwagą. Pozytywnym następstwem jest faktyczne zbliżenie samorządowców pochodzących z wyborów do mieszkańców, umożliwiając w obrębie rady rzeczywistą konfrontację opinii i poglądów. Ponownie kwestia ta powinna zostać rozstrzygnięta każdorazowo z uwzględnieniem specyfiki warunków każdej aglomeracji<sup>77</sup>.

Analizując zapisy ustawy Voynet, kontekst jej przyjęcia i orientację polityczną jej autorki, a następnie skupiając uwagę na zawartości poradnika rządowego, widać ewidentnie podwójną optykę, jaka jest przyjmowana wobec tych gremiów. W kontekście obu tych perspektyw pojawia się często odwołanie do koncepcji demokracji lokalnej o partycypacyjnej inklinacji oraz zjawiska *governance*, choć rzadko relacje między tymi pojęciami są precyzowane. Obserwacja ta znajduje potwierdzenie w przeprowadzonych we Francji na przełomie 2004 i 2005 roku badaniach, którym poddano funkcjonujące w tym kraju rady ds. rozwoju<sup>78</sup>. Okazało się, że w opiniach członków tych gremiów dominują dwa spojrzenia, z których pierwsze związane jest z traktowaniem rady ds. rozwoju jako swoistego „komitetu ekspertów”, co może być związane z trybem powoływania członków tych gremiów. Przywilej ten należy ogólnie rzecz biorąc do władz aglomeracji. W tej optyce rada ds. rozwoju ma pełnić przede wszystkim funkcję doradczą i konsultacyjną, wspomagając przedstawicieli władz samorządowych (radnych i merów) w procesie podejmowania przez nich decyzji.

Ustawa przewiduje tylko, że rady ds. rozwoju są reprezentacją środowiska ekonomicznego, kulturalnego i społecznego. W rzeczywistości wybór członków rady dokonywany jest przez radnych międzygminnych, a w praktyce przez zarząd, a więc mera będącego prezesem wspólnoty aglomeracji lub wspólnoty miejskiej i jego otoczenie, którzy wskazują najczęściej na znane sobie i politycznie poprawne osoby. (EI-9)

<sup>77</sup> *Guide pratique de l'intercommunalité*, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr) [dostęp: 23.12.2012].

<sup>78</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives*. Les notes de l'observatoire, Entreprises Territoires et Développement. Septembre 2005, s. 10, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

Drugie spojrzenie bliższe jest intencjom autorki ustawy, otwierającej drogę do tworzenia rad ds. rozwoju jako przestrzeni debaty obywatelskiej, umożliwiającej mieszkańcom szerszą partycypację i publiczną ekspresję w procesie definiowania założeń i kierunków rozwoju lokalnego. W tej perspektywie rady ds. rozwoju wpisują się w proces poszerzania demokracji reprezentacyjnej o wymiar odnoszący się do bezpośredniej partycypacji obywateli, umożliwiającej realizację idei demokracji lokalnej. Zwolennicy tej optyki argumentują, że mimo specyficznego składu rad, który może budzić zastrzeżenia, niektóre rady w toku swoich prac wychodzą poza grono swoich członków, współpracując w sposób bezpośredni z obywatelami podczas spotkań dyskusyjnych z mieszkańcami czy poprzez ścisłą kooperację z radami dzielnicowymi.

Interesujące jest oczywiście podjęcie próby udzielenia odpowiedzi na pytanie, do którego — z dwóch zaprezentowanych spojrzeń — w większym stopniu zbliża się praktyka działania francuskich rad ds. rozwoju, działających w większości francuskich aglomeracji. W tym celu poddane analizie zostaną badania, jakie w tym zakresie były przeprowadzane we Francji w ciągu pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania rad ds. rozwoju. Niemniej jednak poniższa wypowiedź eksperta, wskazującego na stan demokracji lokalnej i partycypacyjnej we Francji oraz specyfikę funkcjonowania francuskiego społeczeństwa obywatelskiego, może stanowić w tym zakresie źródło określonych hipotez.

Nie mamy we Francji silnych oznak życia demokracji lokalnej [...], która przejawia się co najwyżej w postaci działalności stowarzyszeń. Centralną osobą jest deputowany lokalny i mer w jednej osobie, do którego zwracamy się w sytuacjach problemowych, który jest w gruncie rzeczy symbolem państwa. We Francji nie mamy tradycji silnego społeczeństwa obywatelskiego, w porównaniu np. do sytuacji, jaka ma miejsce w Stanach Zjednoczonych. We Francji państwo pochłonęło społeczeństwo obywatelskie organizując je jednocześnie. Można by wyrazić się nieco bardziej optymistycznie i powiedzieć, że należy dążyć do tego, aby społeczeństwo obywatelskie miało więcej do powiedzenia w pilotowaniu struktur miejskich, i że jest to kwestia zmian pokoleniowych. Nie sądzę jednak, aby była to kwestia dwudziestu lat, gdyż historycznie jesteśmy tak ukształtowani, że raczej potrzeba by na to stuleci. (EA-7)

### **Wkład rad ds. rozwoju w funkcjonowanie francuskich aglomeracji w perspektywie pierwszych 10 lat ich działalności**

Powstanie rad ds. rozwoju podyktowane było dążeniem do otwarcia procesów decyzyjnych oraz debaty publicznej we francuskich aglomeracjach na społeczeństwo obywatelskie w systemie zdominowanym przez radnych, deputowanych i merów, czerpiących swoją legitymację demokratyczną z najniższego poziomu samorządu, jaki stanowi francuska gmina. W swej praktyce system

lokalny zdominowany przez radnych i merów niesie dwie istotne konsekwencje. Po pierwsze, sprzyja to zjawisku określanemu mianem kryzysu reprezentacji, w sytuacji, w której radni monopolizują legitymację demokratyczną dającą im wyłączne prawo do reprezentowania interesu ogólnego. Po drugie, dominacja aktorów politycznych czerpiących swoją legitymację z poziomu gminnego, czyni ten poziom podstawowym punktem odniesienia, co nie sprzyja rozpatrywaniu kluczowych dziś wyzwań poziomu lokalnego, które wyłaniają się na poziomie szerszym, a więc aglomeracji i obszarów metropolitalnych. Powstanie rad ds. rozwoju miało przynajmniej częściowo tę sytuację zmienić, tworząc przeciwwagę dla gminnego systemu przedstawicielskiego, wywołując jednocześnie debatę uwzględniającą wyzwania funkcjonalnych obszarów miejskich. Rodzi się w ten sposób pytanie czy rady ds. rozwoju sprostają stawianym im zadaniom czy też dotychczasowa logika francuskiego systemu lokalnego związana z dominacją radnych i gminy okazała się silniejsza. Chodzi wszak o to, jaki kształt, wobec lakoniczności regulacji ustawowych odnoszących się do funkcjonowania rad ds. rozwoju, nadali aktorzy lokalni poprzez swoje stosunki, zależności i gry interakcyjne, tej nowej w pejzaży francuskich aglomeracji instytucji. Już Michel Crozier wskazywał w swoim „fenomenie biurokratycznym”<sup>79</sup> na zjawisko instrumentalizacji przez aktorów lokalnych określonych regulacji prawnych, którzy w swej kreatywności byli w stanie nadać ich praktyce funkcje odpowiadające ich systemom interakcyjnym, nierzadko niwecząc reformatorskie dążenia ustawodawcy.

W ostatniej dekadzie XX wieku przeprowadzono we Francji kilka interesujących badań empirycznych, których wyniki pozwolą przybliżyć się do udzielenia odpowiedzi na postawione wyżej pytania. Na przełomie 2004 i 2005 roku francuskie stowarzyszenie Entreprises Territoires et Développement przeprowadziło badania, kierując swój kwestionariusz do 169 wspólnot aglomeracji oraz wspólnot miejskich. W roku 2008 zbliżone w swej zawartości badania przeprowadziło stowarzyszenie będące Ogólnonarodową Koordynacją Rad ds. Rozwoju we Francji, które poddało badaniu 150 rad ds. rozwoju w całym kraju. Wyniki tych badań stały się podstawą raportu zatytułowanego „Dix ans de conseils de développement: la société civile en mouvement” („Dziesięć lat rad ds. rozwoju: społeczeństwo obywatelskie w działaniu”), który ukazał się 18 listopada 2010 roku. Kolejnymi badaniami, które będą przywoływane w dalszej części tego rozdziału, są te przeprowadzone przez Stowarzyszenie Francuskich Wspólnot Miejskich (*Association Communautés Urbaines de France*). Badania zrealizowane zostały w 2009 roku, a ich przedmiotem były wyłącznie rady ds. rozwoju funkcjonujące przy jednostkach współpracy międzygminnych najwyższego szczebla, działające na obszarach największych francuskich aglomeracji, tj. wspólnot miejskich. Rezultaty tych badań zawarte zostały w publikacji pt. „Wkład rad ds. rozwoju

<sup>79</sup> M. CROZIER: *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Le Seuil, Coll Points et Essais, 1964.



w budowę aglomeracji?”, wydanej przez Stowarzyszenie Francuskich Wspólnot Miejskich w marcu 2010 roku. We wszystkich wskazanych wyżej badaniach rady ds. rozwoju analizowane były pod względem struktury wewnętrznej i składu, środków, jakie mają do dyspozycji, a także efektów ich pracy oraz wpływu rad ds. rozwoju na przebieg procesów decyzyjnych.

Rozpoczynając od kwestii związanych z organizacją, strukturą i liczebnością, należy stwierdzić, że 60% rad ds. rozwoju stworzyło wewnętrzny regulamin, określający ich organy, strukturę i zasady funkcjonowania. Biorąc pod uwagę liczbę członków tych zgromadzeń, stwierdzono ich duże zróżnicowanie. W przypadku rad ds. rozwoju działających przy wspólnotach miejskich, ich liczebność oscylowała od 63 do 260 członków<sup>80</sup>, co daje średnią na poziomie 162 osób, która w przypadku wspólnot aglomeracji wynosi 112 osób. Duże rozpiętości pod względem liczebności wynikają ze swobody organizacyjnej, jaką pozostawił ustawodawca i nie są ściśle związane z wielkością aglomeracji. W rezultacie spotyka się rozbudowane pod względem liczebnym rady ds. rozwoju, dzielące się na komisje i grupy tematyczne lub też takie, które, będąc liczebnie bardziej ograniczone, odwołują się do zewnętrznych wobec siebie gremiów. Te same badania wykazały jednak, że w przypadku funkcjonowania wewnętrznych wobec rad, komisji i grup roboczych, można zaobserwować ich specjalizację, która przeradza się często w rodzaj odcięcia, szczególnie na linii komisji odpowiedzialnych za kwestie związane z konkurencyjnością i tych podejmujących kwestie społeczne i solidarnościowe. Autorzy z niepokojem odnotowali fakt wykluczenia stowarzyszeń z gremiów skupiających aktorów ekonomicznych, podczas gdy organizacje te są często liczącymi się pracodawcami<sup>81</sup>. Niezależnie od tych kontrowersji, to właśnie na komisjach i tematycznych grupach roboczych spoczywa ciężar merytorycznej pracy rady ds. rozwoju. Tabela 10 prezentuje przykładowe grupy tematyczne działających w radach ds. rozwoju wybranych francuskich wspólnot miejskich.

Proces rekrutacji członków rad ds. rozwoju nie przebiega w drodze wyborów, przez co nie odpowiada modelowi systemu przedstawicielskiego. W trzech na cztery rady ds. rozwoju wyboru członków dokonywali radni gminni w porozumieniu z aktorami lokalnymi<sup>82</sup>. W praktyce oznacza to wybór nieprzypadkowych osób mogących pozostawać w pewnych relacjach z większością polityczną reprezentowaną w zgromadzeniu jednostki międzygminnej. Jeden z ekspertów

<sup>80</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives*. Les notes de l'observatoire, Entreprises Territoires et Développement, septembre 2005, s. 3, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

<sup>81</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement*, février 2010. W: *Quelles contributions des conseils de développement à la construction des agglomérations?* Association Communautés Urbaines de France, mars 2010, s. 38.

<sup>82</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 3, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [23.12.2012].

Tabela 10

**Przykłady grup roboczych występujących w obrębie rad ds. rozwoju wybranych francuskich wspólnot miejskich**

Wspólnota miejska	Struktura wewnętrzna (grupy robocze)
Tuluza	<p>Pięć komisji tematycznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— „Miasto i jego terytoria”,</li> <li>— „Miasto i jego dynamika w zakresie innowacji technologicznych i ekonomicznych”,</li> <li>— „Miasto w życiu codziennym mieszkańców oraz solidarność”,</li> <li>— „Miasto kultury, jego kreatywność i dyfuzja”,</li> <li>— „Komisja mieszana ScoT-PDU”.</li> </ul>
Marsylia	<p>Pięć komisji tematycznych:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— „Transport i dostępność”,</li> <li>— „Rozwój ekonomiczny, szkolnictwo wyższe i badania”,</li> <li>— „Mieszkalnictwo i solidarność”,</li> <li>— „Środowisko, jakość życia, rolnictwo”,</li> <li>— „Kultura”.</li> </ul> <p>Możliwość tworzenia komisji tematycznych <i>ad hoc</i>.</p>
Lyon	<p>Robocze grupy tematyczne <i>ad hoc</i> powoływane na czas określony.</p> <p>Dwie komisje stałe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— „Zagospodarowanie i transport”,</li> <li>— „Solidarność i spójność społeczna”.</li> </ul>
Lille	<p>Robocze grupy tematyczne w ramach projektów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— „Umowy terytorialne”,</li> <li>— „Uniwersytet”,</li> <li>— „Kultura”,</li> <li>— „Mobilność”.</li> </ul> <p>Wielopłaszczyznowe komisje stałe:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— „Komunikacja”,</li> <li>— „Ewaluacja”.</li> </ul>
Nantes	<p>Siedem stałych działów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— „Rozwój, promocja, atrakcyjność terytorialna”,</li> <li>— „Zasoby, zatrudnienie, kształcenie”,</li> <li>— „Styl życia i zachowania społeczne”,</li> <li>— „Nowe media i nowe sieci cyfrowe”,</li> <li>— „Obszary życia codziennego”,</li> <li>— „Wyzwania zrównoważonego rozwoju”,</li> <li>— „Biegun refleksji nad sportem”.</li> </ul>

Źródło: *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement*, février 2010.  
W: *Quelles contributions des conseils de développement à la construction des agglomérations?* Association Communautés Urbaines de France, mars 2010, s. 67.

biorących udział w badaniach stwierdził, że „w przypadku rad ds. rozwoju mamy do czynienia z systemem neokorporacyjnym. To władza publiczna mianuje osoby z racji tego, że reprezentują one określone środowiska, sektory gospodarki czy organizacje pozarządowe” (EA-8). Można w tym przypadku podać przykład rady ds. rozwoju wspólnoty aglomeracji Saint-Étienne Métropole „w której skład wchodzić byli szefowie przedsiębiorstw, ale także znaczący akademicy, [...] urbanista i autor książek na temat Saint-Étienne. Mamy także byłego dyrektora regionalnego z France Telecom czy byłego dyrektora grupy Casino. Nasza rada ds. rozwoju liczy około 80 osób, w Lyonie jest 250 osób. Liczba jest dowolna a ustawa tego nie reguluje. Prace odbywają się w tematycznych grupach roboczych” (EI-9).

Badania przeprowadzane w obrębie francuskich wspólnot miejskich wykazały, że to najczęściej prezes jednostki międzygminnej mianuje przewodniczącego rady ds. rozwoju. Choć z całą pewnością rodzi to zaufanie na linii tych osób, może także budzić wątpliwości pod względem niezależności politycznej tych gremiów czy też ich stabilności w sytuacji zmiany politycznej we władzach aglomeracji. W przypadku wspólnoty miejskiej Bordeaux jej prezes był przez pewien czas jednocześnie przewodniczącym rady ds. rozwoju<sup>83</sup>.

Analizując strukturę składu rad ds. rozwoju w 80% składają się one z przedstawicieli stowarzyszeń, izb handlowych i rzemieślniczych, organizacji społeczno-zawodowych, związków zawodowych, firm i podmiotów publicznych i parapublicznych.

Grupy te stanowią „kolegia” w obrębie rad, skupiające określone kategorie członków. Przykłady takich kolegiów funkcjonujących w radach ds. rozwoju przy francuskich wspólnotach miejskich, można odnaleźć w kolumnie trzeciej tabeli 11, która znajduje się poniżej.

Zdecydowanie rzadziej wśród tych gremiów spotyka się radnych lokalnych czy przedstawicieli władz regionalnych, departamentalnych i państwowych, ale także zwykłych mieszkańców. Widać więc wyraźnie, że w zdecydowanej większości członkowie rad ds. rozwoju są reprezentantami różnego rodzaju organizacji członkowskich.<sup>84</sup>

Niemniej jednak w świetle badań połowa rad ds. rozwoju otwiera się na udział mieszkańców, co w przypadku co dziesiątej rady realizowane jest poprzez stworzenie w jej obrębie specjalnego „kolegium mieszkańców”. Działania takie mają na celu oparcie ekspertyz na lepszej znajomości warunków terenowych, ale także zbudowanie silniejszego odniesienia do demokracji lokalnej, choć należy pamiętać, że wytypowane w ten sposób osoby nie stanowią w żadnym wypadku reprezentacji wszystkich mieszkańców. Dodatkowo pojawia się problem wiedzy

<sup>83</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 41.

<sup>84</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 4—5, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [23.12.2012].

Tabela 11

**Pluralizm i zróżnicowanie członków wybieranych do rad ds. rozwoju działających przy francuskich wspólnotach miejskich**

Wspólnota miejska	Liczba członków	Skład	Udział kobiet [%]	Udział ludzi poniżej 30 lat [%]	Zróżnicowanie kulturowe
Arras	63	Reprezentanci wyznaczeni przez organizacje członkowskie oraz dobrowolne kandydatury poddane weryfikacji przez radę ds. rozwoju	10	średnia wieku 50 lat (przedział od 30 do 80 lat)	nie odnotowano
Bordeaux	160, w tym reprezentanci innych terytoriów	5 kolegiów członkowskich (3 kolegia „struktur lokalnych”; kolegium ekspertów; osoby wyznaczone przez gminy)	36	średnia wieku 52 lata	brak danych
Dunkierka	101, w tym reprezentanci innych terytoriów	6 kolegiów (5 kolegiów wyłanianych samodzielnie oraz 1 kolegium wyznaczane przez prezesa wspólnoty miejskiej)	21	5	5% osób noszących „nazwiska obco brzmiące”
Lyon	260 tytułarnych oraz 200 dodatkowych, w tym reprezentanci terenów przyległych	6 kolegiów (aktorzy ekonomiczni; organizacje pracodawców i związki zawodowe; podmioty publiczne; stowarzyszenia; lokalne organizacje konsultacyjne; eksperci; mieszkańcy-obywatele)	ok. 20	brak dokładnych danych (nadreprezentacja emerytów)	brak danych
Lille	176 z czego 65% to reprezentanci osób prawnych	kolegium ekonomiczne zawierające aktorów ekonomii społecznej i rolnictwa; kolegium społeczne — kształcenie, szkolnictwo wyższe, stow. konsumentów; kolegium skupiające osoby fizyczne)*	35	11	nie odnotowano

\* W 2003 roku usunięto kolegium radnych.

Źródło: *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement*, février 2010.  
W: *Quelles contributions des conseils de développement à la construction des agglomérations?* Association Communautés Urbaines de France, mars 2010, s. 60—62.

i świadomości tych osób w sprawach będących przedmiotem obrad rady ds. rozwoju. W tym celu, w 46% aglomeracji posiadających rady, w których zasiadają mieszkańcy, zaproponowano tym ostatnim szkolenia i zajęcia mające na celu wprowadzenie ich w zagadnienia, wobec których przyjdzie im się wypowiadać<sup>85</sup>.

Funkcjonujące przy aglomeracjach rady ds. rozwoju, które integrują zróżnicowanych aktorów, są pewnym przejawem pójścia w kierunku idei demokracji partycypacyjnej. Pojawia się tu jednak zarzut, że ludzie angażujący się w tego rodzaju gremia, są najczęściej bardziej świadomymi lub po prostu są to byli pracownicy agencji lub jednostek samorządowych. Nie często pojawiają się w ich składzie zwykli mieszkańcy, co należy także wiązać z podejmowanymi tam kwestiami, które wymagają odpowiedniego bagażu doświadczeń i zmysłu technicznego. (ES-1)

W przypadku aglomeracji radni miejscy (*élus*) występowali w składzie około 38% rad ds. rozwoju. Nie jest to udział bardzo znaczący, a w niektórych aglomeracjach, jak Lille czy Saint-Étienne, zrezygnowano z uczestnictwa radnych w tych gremiach. Niemniej jednak sama ich obecność oraz wpływ na rekrutację członków rad ds. rozwoju potwierdza wielokrotnie prezentowaną tezę o dominacji lokalnych radnych, często jednocześnie merów i deputowanych, we francuskim systemie lokalnym. Niektórzy z ekspertów sugerowali wręcz nasilenie się tej tendencji i nawrót do polityki, jako reakcję na z jednej strony wzrost znaczenia ekspertów, z drugiej natomiast z uwagi na waloryzację bezpośredniego głosu obywateli. W obu wypadkach radny wyłaniany w wyborach powszechnych ukazywany jest jako jedyny podmiot, który — dysponując demokratyczną legitymacją — jest w stanie wziąć odpowiedzialność za podejmowane decyzje i rozstrzygnięcia. W ten sposób należy rozumieć poniższą wypowiedź jednego z ekspertów stwierdzającego, że we Francji wszelka demokratyzacja przebiega pod kontrolą radnych i deputowanych.

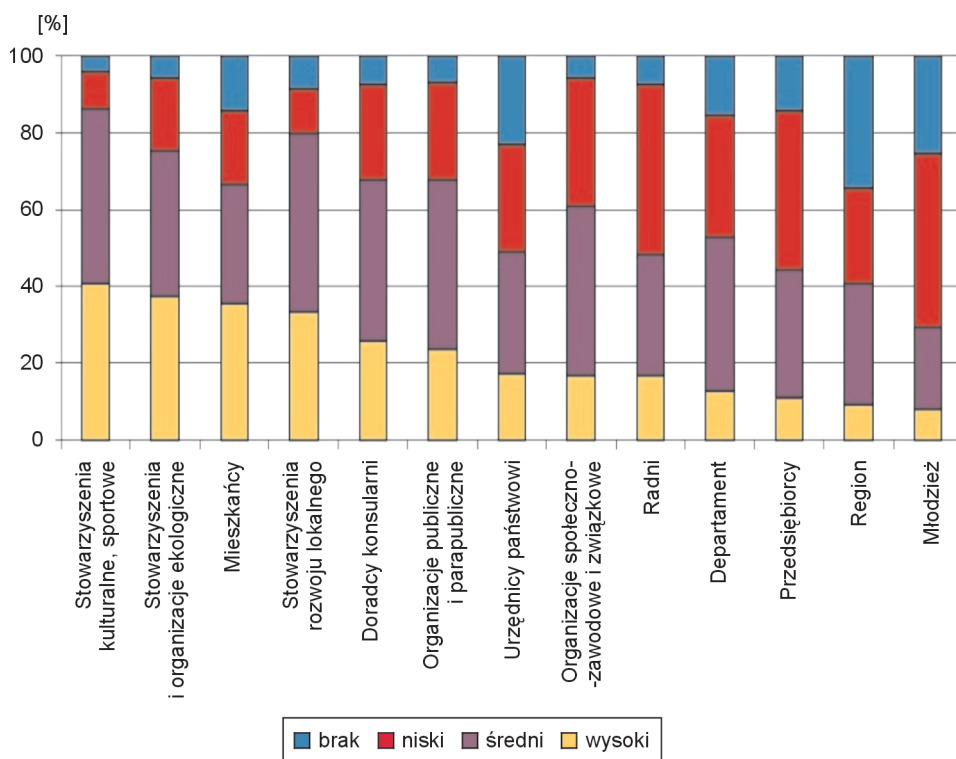
Mówiło się w pewnym momencie we Francji o delegitymizacji polityki w sytuacji, kiedy politycy oddawali decyzje w ręce ekspertów. Mam jednak wrażenie, że dzisiaj ten proces ulega zmianie i obserwujemy nawrót do polityki. Politycy mają dzisiaj tendencję do mówienia, „to ja decyduję i ja ponoszę ryzyko oraz odpowiedzialność”. Napotykamy coraz większą liczbę merów, którzy wypowiadają się w ten sposób. Czy to tylko odosobnione przypadki czy też przejawy faktycznych zmian, trudno stwierdzić. Mer Paryża powiedział na przykład, że nie został wybrany po to, żeby otaczać się ekspertami i podejmować decyzje na podstawie tego, co mówią, gdyż w pewnym momencie to on musi ponieść ryzyko i podjąć decyzję. (EA-7)

We Francji istnieje przekonanie, że „radni” (*élus*) powinni odgrywać rolę dominującą. W europejskich badaniach porównawczych dotyczących partnerstwa

<sup>85</sup> Ibidem, s. 13.

na rzecz wykluczenia społecznego [...], okazało się, że we Francji realizacja tego partnerstwa nastroczała sporo kłopotów. Wynika to stąd, że we Francji idea opartego na zasadzie równości partnerstwa deputowanych lokalnych (*élus*) i stowarzyszeń była trudno akceptowalna dla tych pierwszych. [...] We Francji demokratyzacja oznacza w związku z tym zawsze demokratyzację, ale pod kontrolą deputowanych i lokalnych radnych. (EA-3)

Choć obecność radnych miejskich w strukturach rad ds. rozwoju może budzić obawy z uwagi na niezależność tych gremiów, należy przy tych ocenach spojrzeć na poziom aktywności poszczególnych kategorii członków rad. Przeprowadzone badania ankietowe wykazały bowiem, że to właśnie radni oraz przedstawiciele przedsiębiorstw należą do tej kategorii członków, która charakteryzuje się najniższym poziomem aktywności i największym wskaźnikiem absencji. Jednocześnie najbardziej zaangażowanymi członkami rad ds. rozwoju pozostają przedstawiciele organizacji pozarządowych, co widać na poniższym wykresie<sup>86</sup>.



**Wykres 5.** Poziom aktywności poszczególnych członków rad ds. rozwoju

Źródło: *Conseils de développement, enjeux et perspectives*, Les notes de l'observatoire, Entreprises Territoires et Développement, 09/2005, s. 6, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

<sup>86</sup> Ibidem, s. 5—6.



Innym, ciekawym wnioskiem, jaki wypływa ze wszystkich przytaczanych badań, jest stwierdzenie, że w swej strukturze członkowskiej, rady ds. rozwoju reprodukują strukturę reprezentacji właściwą dla klasycznych elit politycznych<sup>87</sup>. W praktyce oznacza to podreprezentację określonych kategorii społecznych w składzie tych gremiów. Chodzi przede wszystkim o niską obecność kobiet, które stanowią mniej niż 25% składu w 58% rad ds. rozwoju. W żadnej radzie ds. rozwoju kobiety nie stanowią więcej niż 50%. W badaniach odnoszących się do rad ds. rozwoju działających przy wspólnotach miejskich, udział kobiet oscylował w przedziale 20–36%, będąc wyjątkowo niskim we wspólnocie miejskiej Arras, gdzie wynosił 10%. W momencie przeprowadzania badań, tylko w jednym przypadku przewodniczącą rady była kobieta. Struktura składu rad ds. rozwoju, podobnie jak w przypadku klasycznej reprezentacji politycznej, charakteryzuje się także podreprezentacją ludzi młodych w wieku poniżej 30 roku życia. Zjawisko podreprezentacji dotyczy także osób niepełnosprawnych, określonych kategorii etnicznych czy obcokrajowców zamieszkujących na stałe dane terytorium, co ma szczególne znaczenie na terenie francuskich obszarów metropolitalnych charakteryzujących się dużym zróżnicowaniem kulturowo-etnicznym. Prekursorские inicjatywy były już w tym zakresie podejmowane w niektórych francuskich miastach, jak w Bordeaux, Lyonie czy Nantes, gdzie tworzone „rady konsultacyjne obcokrajowców” (*conseils consultatifs des étrangers*), choć dotyczyły one wyłącznie miast centralnych aglomeracji<sup>88</sup>.

Można w tym momencie powrócić do pytań, jakie sformułowano na początku tego rozdziału. Czy w swej konstrukcji i składzie rady ds. rozwoju mogą być uznane za istotne narzędzie rozwoju demokracji lokalnej, czy też mają charakter wyłącznie ekspercki, a nawet oligarchiczny? Rozpatrując sposób rekrutowania członków tych gremiów oraz kategorie społeczne, jakie reprezentują, trudno stwierdzić, aby gremia te otwierały przed zwykłymi mieszkańcami drogę do głębokiego zaangażowania w procesy decyzyjne.

Gremia te mają dosyć specyficzny skład. Nie można tym samym powiedzieć, że ustanawiając radę ds. rozwoju włączyliśmy w proces decyzyjny społeczeństwo obywatelskie, choć refleksje i uwagi tych gremiów są interesujące. Nie uważam, żebyśmy się zbliżali w ten sposób do idei demokracji lokalnej i aby był to sposób na pokonanie kryzysu reprezentacji. (ES-1)

Stworzenie rad ds. rozwoju stanowi natomiast próbę wyjścia poza klasyczny model reprezentacji politycznej, który we Francji przejawia się w hegemonii politycznej radnych, merów i deputowanych. Mandaty mogą być łączone przez jedną osobę, która staje się w warunkach francuskich „lokalnym notablem”. Rady

<sup>87</sup> *Dix ans de conseils de développement: la société civile en mouvement*. CERTU, 18 novembre 2010, [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) [27.12.2012].

<sup>88</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 38–40.

ds. rozwoju oznaczają więc włączenie w merytoryczną debatę liderów różnego rodzaju organizacji i podmiotów lokalnych reprezentujących zróżnicowane sektory. Choć podejmowane są próby otwarcia składu rad na indywidualnych mieszkańców, pozostają oni w zdecydowanej mniejszości, co czyni rady strukturami zdecydowanie ekskluzywnymi, noszącymi znamiona gremiów eksperckich.

Pytaniem jest kto tak naprawdę uczestniczy? Są to w większości publiczne instytuty badawcze czy też doradcze, agencje urbanistyczne, agencje rozwoju [...]. Być może także uczestniczą stowarzyszenia, ale biorąc pod uwagę poziom technicznego zaawansowania debat, trzeba naprawdę być ekspertem, żeby zrozumieć skutki i wyzwania określonych rozwiązań. Trzeci sektor we Francji nie ma potencjału do tworzenia ekspertyz i analiz, jak w Stanach Zjednoczonych. Dominującą logiką jest jednak logika ekspercka. (EA-7)

Choć w swoim ścisłym składzie rady ds. rozwoju pozostają jednostkami elitarnymi, należy pamiętać o inicjatywach, w których gremia te w procesie przygotowywania swoich stanowisk i opinii, odwołują się do głosu mieszkańców poprzez organizacje lokalnych debat i spotkań z mieszkańcami, często w ścisłej współpracy z radami dzielnicowymi czy innymi jednostkami pomocniczymi.

W niektórych aglomeracjach rady ds. rozwoju organizują spotkania z obywatelami np. spotkania dzielnicowe. Działania angażujące obywateli, idące w kierunku partycypacji organizowane są w Nantes, Poitiers, Lille. Wymaga to sporego zaangażowania i woli ze strony decydentów, aby na taki proces się otworzyć. Także w aglomeracji Wielkiego Lyonu duży nacisk kładziony jest na rozwój narzędzi demokratycznych i konsultacji w zakresie kształtowania polityk publicznych. (EI-9)

Kolejne ważne pytanie dotyczy tego, czy fakt, iż rady ds. rozwoju trudno uznać za materializację idei demokracji lokalnej, przejawiającej się w bezpośredniej partycypacji mieszkańców, powoduje, że gremia te automatycznie zyskują charakter oligarchiczny. Choć teza taka jest często prezentowana, może odnosić się wyłącznie do składu rad ds. rozwoju. Pamiętać jednak należy, że w rozumieniu Arystotelesa oligarchia oznacza reżim, w którym rządząca mniejszość reprezentuje wyłącznie interes wąskiej grupy społecznej. Tymczasem chociaż członkowie rad są często starannie wyselekcjonowani, to reprezentują różne kategorie społeczne, których interesy mogą w obrębie rady stanowić przedmiot rywalizacji i konfrontacji. Rada byłaby oligarchiczną, gdyby kontrolę przejęła nad nią jedna kategoria społeczna, zdolna do narzucenia rozwiązań zabezpieczających wyłącznie jej interesy. Oczywiście można także przyjąć, że o oligarchiczności tych gremiów decydować będzie reprezentowanie przez jej członków interesów szeroko pojętej elity, wobec zewnętrznego i pomijanego interesu zwykłych obywateli. Przyjęcie tego toku rozumowania wydaje się jednak właściwe dla podej-

ścia populistycznego i trudno w związku z tym uznać je za wiarygodne. Nie potwierdzają tego także przytaczane badania zastane ani badania własne autora. Poniższa wypowiedź eksperta będącego pracownikiem rady ds. rozwoju jednej z największych francuskich aglomeracji, choć dosyć zawiła i nieskładna, wydaje się wartościowa w zakresie rozpatrywanego zagadnienia.

Rady ds. rozwoju łączą pewną liczbę osób [...] które są raczej osobami o znacznych zasobach kulturowych, ekonomicznych itd. Pytaniem pozostaje jednak, czy używają władzy w służbie specyficznej kategorii społecznej? Nie sądzę. Wchodzimy w ten sposób na pole etyki. To jest kłopot, który mają członkowie rad ds. rozwoju. Czują się legalni, ale nie reprezentatywni w stosunku do ludności terytorium. Występuje więc wciąż wśród nich pragnienie włączania. [...] Każdorazowo, kiedy w radzie rozwoju były rzeczywiście próby lobbowania, przejścia władzy przez małą grupę w celu narzucenia swojej wizji spraw oraz zrealizowania pewnych zamiarów, zawsze zwracano na to uwagę [...]. (EI-8)

Pełne zrozumienie pozycji i znaczenia rad ds. rozwoju w funkcjonowaniu francuskich aglomeracji wymaga spojrzenia także od strony zasobów i środków, jakie pozostają w ich dyspozycji. Fakt przyznania określonego poziomu zasobów może bowiem świadczyć o znaczeniu przyporządkowywanym radzie przez decydentów aglomeracji oraz powinien znajdować odzwierciedlenie w jakości efektów jej prac w postaci opinii, zaleceń czy ekspertyz.

Na podstawie wyników badań z 2006 roku można stwierdzić, że 66% rad ds. rozwoju funkcjonujących w aglomeracjach, posiadało własne środki finansowe, natomiast 65% miało dodatkowo do dyspozycji przynajmniej jednego pełnoetatowego pracownika<sup>89</sup>. Sytuacja ta wydaje się ulegać stopniowej poprawie, gdyż badania przeprowadzone w roku 2008, obejmujące rady rozwoju funkcjonujące także poza aglomeracjami, wykazały, że tylko 25% rad nie dysponuje żadnymi własnymi środkami finansowymi, natomiast połowa z nich ma roczny budżet mieszczący się między 20 a 50 tys. euro, podczas gdy na obszarach miejskich może on wynosić do 150 tys. euro. Te same badania wykazały, że 85% rad ds. rozwoju może liczyć na wsparcie techniczne personelu administracyjnego<sup>90</sup>. W najlepszej sytuacji pod tym względem są rady ds. rozwoju działające w ramach wspólnot miejskich, a więc największych francuskich aglomeracji, gdzie gremia te dysponują stałym personelem administracyjnym w liczbie od 2 do 5 osób. Chociaż wsparcie techniczne w postaci udostępnienia telefonu czy dostępu do poczty ze strony jednostki międzygminnej jest już powszechne, to możliwość korzystania ze wsparcia eksperckiego, studiów i analiz agencji urbanistycznych

<sup>89</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 8, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

<sup>90</sup> *Dix ans de conseils de développement...*, [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) [dostęp: 27.12.2012].

czy izb handlowych nie jest jeszcze regułą<sup>91</sup>. Tabela 12 prezentuje zasoby pozostające w dyspozycji rad ds. rozwoju działających przy wybranych francuskich wspólnotach miejskich.

Tabela 12

**Środki będące w dyspozycji rad ds. rozwoju przy francuskich wspólnotach miejskich**

Wspólnota miejska	Grupa animacyjna	Ilość stałych pracowników	Narzędzia i budżet (poza grupą animacyjną)	Strona internetowa	Dedykowany radny
Arras	w obrębie wspólnoty międzygminnej	funkcjonariusz kategorii B (pełny etat) i funkcjonariusz kategorii A (1/5 etatu)	jednostki terytorialne zapewniają urządzenia informatyczne, telefon, koszty transportu, sale konf., kopiowanie dokumentów, pocztę. Budżet roczny 50 000 euro	brak danych	brak danych
Bordeaux	w obrębie wspólnoty międzygminnej (odrębny dział)	5 pracowników pełnoetatowych	brak danych	brak danych	brak danych
Dunkierka	w obrębie wspólnoty międzygminnej	3 pracowników pełnoetatowych	40 000 euro / rok	tak	prezesem rady ds. rozwoju jest mer małej gminy w aglomeracji
Lyon	w obrębie wspólnoty międzygminnej	3 pracowników pełnoetatowych oraz stażyści	Wsparcie agencji urbanistycznej oraz 140 000 euro / rok (działalność, publikacje, zasoby ludzkie [...])	brak danych	pierwszy wiceprezes wspólnoty miejskiej odpowiedzialny za partycypację obywatelską i radę ds. rozwoju
Lille	w obrębie agencji urbanistycznej	4 pracowników, w tym 3 pełnoetatowych	około 100 000 euro / rok; finansowanie studiów i ekspertyz jeśli konieczne za zgodą przewodniczącego wspólnoty miejskiej	brak danych	pierwszy wiceprezes wspólnoty miejskiej odpowiedzialny za <i>governance</i>

Źródło: *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement*, 02/2010. W: *Quelles contributions des conseils de développement à la construction des agglomérations?* Association Communautés Urbaines de France, 02/2010, s. 64–65.

<sup>91</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 44.

Kolejnym istotnym aspektem działania rad ds. rozwoju, mającym kluczowe znaczenia dla oceny ich pozycji w obrębie reżimów miejskich we Francji jest spojrzenie od strony podejmowanych przez nie zagadnień, form, jakie przyjmują efekty ich pracy oraz efektywności ich oddziaływania na procesy decyzyjne i kształt polityk miejskich.

Ogólność i brak precyzji w zapisach ustawy Voynet z 1999 roku spowodowały, że misje powierzane radom ds. rozwoju przez władze aglomeracji są często formułowane w sposób bardzo ogólny. Sytuacja ta może z jednej strony oznaczać otwartość i swobodę ich działania, ale także świadczyć o pewnej ich słabości w sytuacji braku ustawowego określenia ich zadań czy kompetencji. Poniżej znajduje się kilka przykładowych sformułowań określających zadania powierzane radom przez wspólnoty miejskie.

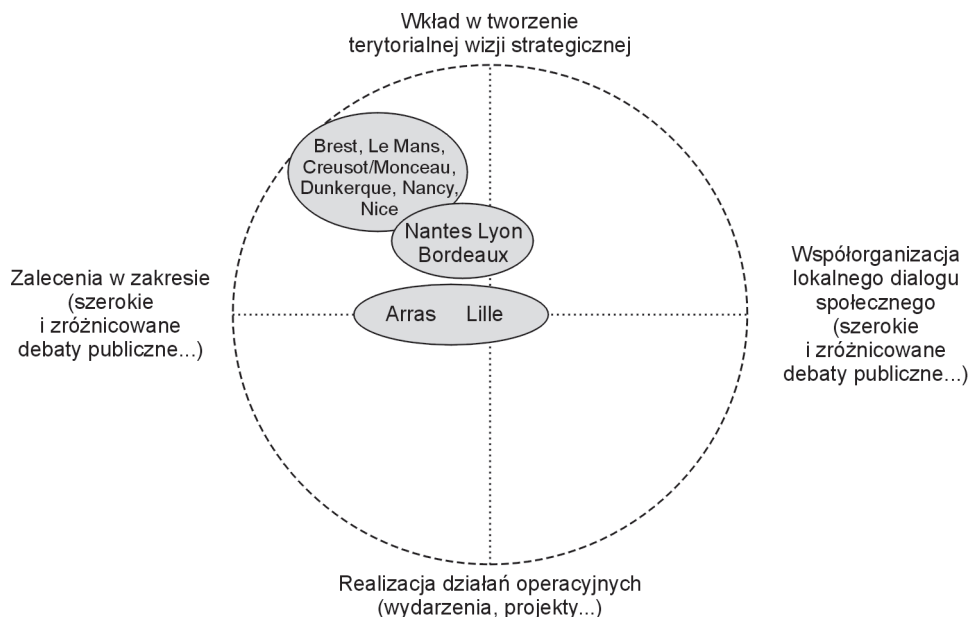
- Funkcja konsultacyjna w procesie przygotowywania, ewaluacji i realizacji projektów aglomeracyjnych oraz narzędzi planowania, a także w kwestiach związanych z przyszłością, zrównoważonym rozwojem i planowaniem metropolitalnym.
- Przygotowywanie rekomendacji dotyczących kwestii bieżących oraz przyszłości w zakresie wszelkich zagadnień związanych z rozwojem aglomeracji.
- Wsparcie w procesie powstawania świadomości na poziomie aglomeracji poprzez tworzenie przestrzeni debaty.
- Przestrzeń demokracji partycypacyjnej stanowiąca wsparcie dla radnych międzygminnych w zakresie projektów i polityk wspólnotowych. Może stanowić wsparcie w analizie konkretnych zagadnień oraz formułować własne propozycje *ad hoc*<sup>92</sup>.

Działalność rad ds. rozwoju odnosi się w zdecydowanej większości do refleksji skierowanej na przyszłe wyzwania aglomeracji miejskich (61% wskazań respondentów) oraz przejawia się w przygotowywaniu opinii i ekspertyz w konkretnych sprawach związanych z realizowanymi na poziomie aglomeracji projektami (58% wskazań respondentów). Rady ds. rozwoju funkcjonujące w aglomeracjach podejmowały najczęściej zagadnienia odnoszące się do transportu i komunikacji, mieszkalnictwa czy planowania przestrzennego, co ma ścisły związek z kompetencjami jednostek współpracy międzygminnej. Badania wykazały także stosunkowo rzadkie podejmowanie kwestii czysto ekonomicznych czy też odnoszących się do sektora przedsiębiorstw<sup>93</sup>. Wyniki badań przeprowadzonych w 2008 roku wykazały rosnące zainteresowania w pracach tych gremiów zagadnieniami odnoszącymi się do zrównoważonego rozwoju. Świadczyć o tym może fakt, że zarówno w Nancy, jak i w Dunkierce gremia doradcze przy wspólnotach miejskich nazwano oficjalnie Radami ds.

<sup>92</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 45.

<sup>93</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 7–8, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

Zrównoważonego Rozwoju. Oczywiście oczekiwania formułowane względem rad ds. rozwoju były zróżnicowane w poszczególnych wspólnotach miejskich, co obrazuje rys. 5.<sup>94</sup>



**Rys. 5.** Oczekiwania wobec roli rad ds. rozwoju w wybranych francuskich aglomeracjach

Źródło: *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement*, 02/2010. W: *Quelles contributions des conseils de développement à la construction des agglomérations?* Association Communautés Urbaines de France, mars 2010, s. 46.

Przeprowadzone we Francji badania ukazują stopniowy wzrost autonomii rad ds. rozwoju w zakresie podejmowanych przez nie zagadnień. Związane jest to z tym, że prace podejmowane przez te zgromadzenia doradcze mogą być inicjowane przez organy wspólnot międzygminnych, ale mogą być także w określonych wypadkach efektem samodzielnej inicjatywy członków rady ds. rozwoju. Jak wykazały badania w 2002 roku swobodą samodzielnego inicjowania prac i wyboru podejmowanych zagadnień dysponowało 61% rad, podczas gdy do roku 2006 odsetek ten wzrósł do poziomu 90%, choć w co trzecim przypadku wymagana była jednoczesna zgoda radnych międzygminnych<sup>95</sup>. Efekty prac omawianych gremiów doradczych przyjmują następujące formy. Są to po pierwsze raporty tematyczne odnoszące się najczęściej do kwestii transportu, zaopatrzenia w wodę, mieszkalnictwa czy zatrudnienia młodych. Rezultaty

<sup>94</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 47.

<sup>95</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 11, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].



prac rad ds. rozwoju przyjmują także postać „narzędzi metodologicznych”, na przykład w formie „zeszytów tematycznych” czy „kart partycypacji”. Rady ds. rozwoju są także organizatorami określonych wydarzeń, czego przykładem może być Metropolitalny Dzień Zaangażowania, organizowany na terenie Wspólnoty Miejskiej Lille. Pewnym wyzwaniem, zidentyfikowanym przez autorów badań, pozostaje dostępność wymienionych wyżej wytworów dla zwykłego mieszkańca, w odniesieniu między innymi do używanego w nich języka, którego opanowanie wymagałoby od mieszkańca przejścia stosownego przygotowania<sup>96</sup>.

Oceny poziomu oddziaływania efektów pracy rad ds. rozwoju pozostają niejednoznaczne, choć wyniki badań wskazują na stopniowy wzrost ich efektywności. W myśl zapisów ustawy Voynet, gremia te miały powstawać w związku z koniecznością opracowania i przyjęcia tzw. projektów aglomeracyjnych. W praktyce okazywało się często, że zgromadzenia te nie zdołały się zebrać w odpowiednim czasie, co powodowało, że musiały wypowiadać się na temat projektów, w których przygotowaniu nie brały udziału. Wyjaśnia to fakt, iż 73% przedstawicieli rad ds. rozwoju w aglomeracjach określiło ich udział w przygotowaniu projektów aglomeracyjnych jako słaby. Nieco lepiej sytuacja przedstawiała się w zakresie ocen udziału tych zgromadzeń doradczych w określaniu zawartości kontraktów na realizację projektów aglomeracyjnych podpisywanych z państwem. W tym wypadku 46% rad ds. rozwoju określiło swój udział jako średni, a 33% jako słaby<sup>97</sup>. Przytoczone wyniki unaoczniają jednak zdecydowanie niski poziom oddziaływania rad ds. rozwoju w początkowej fazie ich działalności. Opinię tę podzielają eksperci biorący udział w badaniach prowadzonych przez autora. Dominowało wśród nich przekonanie, że w przypadku rad ds. rozwoju, „mamy do czynienia z miejscami, gdzie prowadzi się debaty i deliberację, ale decyzje zapadają gdzie indziej” (EA-16).

Zasadniczą funkcją tych gremiów jest wyrażanie i uświadamianie wyborów i decyzji władzy publicznej, celem uniknięcia potencjalnych konfliktów. Nie jest to jednak forma demokracji partycypacyjnej. Ciała te mają przede wszystkim charakter konsultacyjny i nie biorą bezpośredniego udziału w procesie decyzyjnym. (EA-8)

Wydaje się, że istnieje pewna legitymacja dla tworzenia przestrzeni debaty pozbawionych władzy. Ale jednocześnie mamy jeszcze w tym zakresie małe doświadczenie, co bardzo dobrze widać na przykładzie rad ds. rozwoju, które sam jestem członkiem. Widać w tych gremiach, ustanowionych na mocy ustawy, a grupujących naukowców, szefów firm itp., brak doświadczenia i pewien dyskomfort. Jednak wpływ efektów pracy tych gremiów na faktyczne decyzje władzy politycznej pozostaje na chwilę obecną ograniczony. (ES-2)

<sup>96</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 47–48.

<sup>97</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 7, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

To, na ile władze aglomeracji wsłuchują się w głos rad ds. rozwoju podyktowane jest często lokalną sytuacją polityczną i relacjami, jakie utrzymują te zgromadzenia z władzami jednostki międzygminnej, a w szczególności jej przewodniczącym. Nie bez znaczenia jest także obecność w składzie rady ds. rozwoju radnych gminnych i międzygminnych, mimo że nie należą oni do najaktywniejszych jej członków.

Przykładem istotnego wpływu charakteru przywództwa politycznego w aglomeracji na funkcjonowanie i znaczenie rady ds. rozwoju może być Wspólnota Miejska Bordeaux. Z relacji jednego z ekspertów biorących udział w badaniach wynika, że w okresie, kiedy przewodniczącym wspólnoty miejskiej był Alain Juppé, piastował on także funkcję przewodniczącego rady ds. rozwoju, co w rezultacie spowodowało, że gremium to w zasadzie się nie zbierało. Dopiero zmiana polityczna i objęcie przewodnictwa we wspólnocie miejskiej przez Vincenta Feltesse'a spowodowało zmianę sytuacji rady, która uzyskała większą autonomię. Przewodniczącym rady została osoba spoza egzekutywy wspólnoty miejskiej. Rada zyskała możliwość samodzielnego inicjowania swoich prac oraz definiowania ich zakresu przedmiotowego. Dodatkowo, prowadzone na forum rady debaty i deliberacje zyskały wymiar publiczny, kiedy zaczęto je publikować, udostępniając tym samym szerokiemu odbiorcy (EI-8). Godnym uwagi przykładem jest także ewolucja pozycji rady ds. rozwoju we Wspólnocie Aglomeracji Saint-Étienne Métropole, którą przedstawia kolejny ekspert.

Moc i znaczenie opinii wydawanych przez rady ds. rozwoju zależy od sytuacji. [...] Ustawa Voynet wprowadziła możliwość utworzenia rady ds. rozwoju w 1999 roku, lecz w Saint-Étienne powstała ona w 2003 roku, choć rzeczywistą działalność rozpoczęła w roku 2005. W tym czasie w zasadzie nic się nie działo i odbyło się bardzo mało deliberacji. W zasadzie się nie znaliśmy. W tej chwili obecny mer wierzy w rolę rady, dlatego dosyć często jesteśmy proszeni o wydanie opinii, np. w kwestii wyzwań metropolitalnych, zagospodarowania przestrzennego, strategii rozwoju gospodarczego, umowy z regionem i w wielu innych sprawach. W tej chwili pracujemy na przykład nad lokalnym planem mieszkalnictwa. (EI-9)

W niektórych wypadkach relacje władz aglomeracji i rady ds. rozwoju były precyzyjnie określone w regulaminie tego zgromadzenia doradczego lub zostały uregulowane w oddzielnej konwencji. Przeprowadzone w 2006 roku badania wykazały jednak, że w ponad połowie przypadków relacje między omawianymi gremiami doradczymi a władzami jednostek międzygminnych utrzymywane były za pośrednictwem bezpośrednich kontaktów prezesów tych podmiotów, natomiast w 35% poprzez relacje między ich organami decyzyjnymi. Tylko w co dziesiątym przypadku relacje te przebiegały w obrębie komisji wspólnych i mieszanych. Istotne jest także, że 38% badanych oceniło te relacje jako niewystar-

czające, a 45% wyraziło opinię o konieczności ich intensyfikacji oraz poszerzenia liczby członków rady ds. rozwoju niezaangażowanych<sup>98</sup>.

Z czasem podejście do rad ds. rozwoju ze strony władz aglomeracji zaczęło ulegać zmianie. Związane to było z ich profesjonalizacją, wzrostem poziomu zasobów, którymi dysponowały oraz poziomem autonomii w definiowaniu przedmiotu działalności. Poniższa wypowiedź może być dobrą ilustracją dla zaobserwowanych tendencji.

W zasadzie każda rada ds. rozwoju funkcjonuje inaczej, choć reprezentują one zbliżone środowiska. Wydawałoby się, że skoro aglomeracja tworzy radę, to po to, by z nią coś robić. Okazuje się, że nie zawsze. Wcześniej w zasadzie nie brano pod uwagę opinii rady i nie bardzo wiadano, co się z nimi dzieje. Obecny mer już na samym początku stwierdził, że chce nadać radzie większe znaczenie. Można powiedzieć, że obecna rada bierze udział w kształtowaniu polityk publicznych w aglomeracji, jesteśmy bliżej administracji i jesteśmy bardziej słuchani. Mamy możliwość prezentowania naszych opinii (*avis*) przed zarządem aglomeracji i są one dodatkowo podawane do wiadomości wszystkich radnych. Władze aglomeracji przedstawiły także bilans dotyczący tego, na ile i w jakim zakresie opinie rady zostały wzięte pod uwagę. (EI-9)

W rezultacie w badaniach przeprowadzonych w 2008 roku już 90% przedstawicieli rad ds. rozwoju twierdziło, że ich prace mają wpływ na polityki i projekty rozwoju na obszarach objętych ich działalnością<sup>99</sup>.

### **Podsumowanie**

#### **Rady ds. rozwoju jako przykład „demokracji kolaboracyjnej”**

Na podstawie powyższych rozważań można dokonać pewnego podsumowania, wskazując na rolę, jaką odgrywają rady ds. rozwoju w funkcjonowaniu francuskiego systemu lokalnego, odnosząc się jednocześnie do pytań sformułowanych na początku tego rozdziału. Po pierwsze nie można jednoznacznie stwierdzić, że rady ds. rozwoju są istotnym narzędziem rozwoju na poziomie lokalnym demokracji partycypacyjnej. Sposób wyłaniania członków tych gremiów, dominacja w ich obrębie osób pochodzących z różnego rodzaju lokalnych podmiotów i organizacji, częsta obecność radnych, powielanie dyskryminacyjnej struktury właściwej organom przedstawicielskim oraz znikomy udział zwykłych mieszkańców, nadają im w większym stopniu charakter ekskluzywnych gremiów

<sup>98</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s. 11, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

<sup>99</sup> *Dix ans de conseils de développement: la société civile en mouvement*, [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr) [dostęp: 27.12.2012].

posiadających do pewnego stopnia wymiar ekspercki. Jak podkreślają autorzy badań „włączenie do grona rad kilku mieszkańców, nie czyni z nich narzędzia demokracji lokalnej”<sup>100</sup>. Godnym uwagi jest jednak to, że nie pobierając wynagrodzeń, członkowie rad ds. rozwoju występują jako indywidualne osoby, a nie formalni przedstawiciele określonych podmiotów, a ich heterogeniczność i dobrowolne zaangażowanie, stwarzają warunki do prowadzenia debat odnoszących się do pojęcia dobra wspólnego. Choć same nie uchodzą za narzędzia szerokiej partycypacji obywatelskiej, rady w swych działaniach wychodzą w kierunku zwykłych obywateli, organizując spotkania i debaty z mieszkańcami. Mogą więc odegrać pozytywną rolę w ich aktywizacji i mobilizacji, uświadamiając wyzwania rozwoju lokalnego poprzez dostosowaną do ich kompetencji działalność informacyjną. Trudno więc także jednoznacznie zgodzić się ze stwierdzeniem ich oligarchiczności, gdyż nic nie wskazuje, aby działały wyłącznie w interesie ograniczonej kategorii społecznej.

Nie ma również wystarczających przesłanek, które pozwalałyby stwierdzić, że rady ds. rozwoju przełamują w jakikolwiek sposób dominację radnych i deputowanych lokalnych w zakresie reprezentowania interesu powszechnego na poziomie lokalnym. Świadczy o tym sposób wyłaniania tych gremiów, poziom ich autonomii na poziomie zasobów oraz możliwości samodzielnego definiowania przedmiotu swoich prac. Pozycja radnych gminnych i międzygminnych pozostaje w tym wypadku nadrzędną, choć rady ds. rozwoju w ciągu dziesięciu lat swojego istnienia zdołały zwiększyć swoją legitymację, a efekty ich prac coraz częściej są przedmiotem refleksji na poziomie władz aglomeracji. Obecność rad ds. rozwoju wpisuje się w ogólny, obserwowany we Francji proces wzbogacania procesów decyzyjnych o różnego rodzaju, nakładające się na siebie i przecinające się platformy debaty, które choć nie mają mocy decyzyjnej, wzbogacają merytorycznie przestrzeń publiczną, w której decydujący głos pozostaje po stronie wyłanianych w ramach systemu przedstawicielskiego, radnych, merów i deputowanych, określanych ogólnie we Francji mianem *élus* („wybrani,” tj. pochodzący z wyborów). Powstanie rad ds. rozwoju stanowi element pluralizacji przestrzeni publicznej, związanej z wykształcaniem się systemu *governance*, który nie oznacza jednak automatycznego przejścia z demokracji przedstawicielskiej do partycypacyjnej.

W przypadku Francji decentralizacja i otwarcie procesów decyzyjnych oznacza większy poziom demokracji w stosunku do systemu klasycznego, zdecydowanie bardziej autorytarnego i jakobińskiego. Mamy we Francji 500 tys. lokalnych radnych, co stanowi istotny potencjał mobilizacji, jest także silnie rozwinięta tkanka organizacji pozarządowych. Mamy zatem do czynienia z pluralizacją aktorów w obrębie francuskiego systemu politycznego, którzy odgrywają znacznie ważniejszą rolę niż kiedyś. (EA-3)

<sup>100</sup> *Conseils de développement, enjeux et perspectives...*, s 14, [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com) [dostęp: 23.12.2012].

Rady ds. rozwoju nie są także jedynymi przestrzeniami, w których prowadzona jest debata na poziomie lokalnym. Są one jednym z wielu ciał doradczych, miejsc refleksji wzbogacających i uzupełniających klasyczny system przedstawicielski opierający się na *élus*.

W Regionie Miejskim Lyonu (RUL) mamy wiele projektów, które wiążą się z radami ds. rozwoju funkcjonującymi przy aglomeracjach. [...] Jednak nie robimy tego w przeświadczeniu, że angażujemy w ten sposób społeczeństwo obywatelskie czy podnosimy świadomość obywatelską w tym zakresie. Rady rozwoju do tego nie wystarczą, bo jaki procent populacji stanowią ich członkowie. Nie jest to jedyne narzędzie demokracji partycypacyjnej, bowiem organizowane są także konsultacje oraz funkcjonują rady dzielnicowe. (ES-1)

Rady ds. rozwoju stanowią miejsce spotkań aktorów, którzy w normalnych warunkach nie mieliby okazji do współpracy i wymiany poglądów. Stanowią więc miejsce wytwarzania wspólnej kultury i rzeczywistości społecznej na poziomie zbiorowości lokalnej<sup>101</sup>. Choć używanie względem tych gremiów pojęcia lokalnej demokracji partycypacyjnej wydaje się nadużyciem, sprzyjają one demokratyzacji lokalnego systemu władzy i tworzeniu przestrzeni *governance*, równoległej i wspomagającej system *government* w ramach modelu przedstawicielskiego. Dochodząc do podobnych wniosków, autorzy przytaczanych w tym rozdziale badań, w miejsce pojęcia demokracji partycypacyjnej używają pojęcia „demokracji kolaboracyjnej” lub „współpracującej” (*démocratie collaborative*). Pojęcie to definiują w odwołaniu do „mobilizacji społeczeństwa w jego różnorodności (władz publicznych i innych aktorów), a więc składającego się z uczestników mówiących z perspektywy różnych pozycji i ról, mających różnorodne i często odmienne punkty widzenia, ale którzy decydują się na współpracę, aby razem współtworzyć, prowadzić i ewaluować projekty o znaczeniu wspólnotowym, wnosząc jako wkład swoje zaangażowanie”<sup>102</sup>. „Lokalna demokracja kolaboracyjna” oznacza więc współpracę zachowujących swoją pozycję klasycznych instytucji systemu przedstawicielskiego z aktorami społecznymi, charakteryzującymi się heterogenicznością i wolą zaangażowania w definiowanie dobra wspólnego.

## Wnioski

W niniejszym rozdziale rozwinięcie znalazły zagadnienia odnoszące się bezpośrednio do trzeciego ogólnego pytania badawczego, poruszającego kwe-

<sup>101</sup> *Collaboration entre les communautés urbaines et les conseils de développement...*, s. 52.

<sup>102</sup> *Ibidem*, s. 34.

stie funkcjonowania i kondycji demokracji przedstawicielskiej w następstwie kształtowania się systemu globalnego, modyfikującego funkcjonowanie państwa narodowego. Polem empirycznych analiz powyższych zagadnień uczyniono francuskie obszary metropolitalne, aby zbadać ewentualne przekształcenia w obrębie modelu elektorarno-przedstawicielskiego jako narzędzia służącego generowaniu i legitymizowaniu rozstrzygnięć w warunkach postępującej pluralizacji i dehierarchizacji stosunków władzy oraz wykształcania się obok przedstawicielskiego, nowego, partycypacyjnego modelu decyzyjnego. Chodziło zatem o zbadanie stanu demokracji w obrębie francuskich obszarów metropolitalnych poprzez analizę charakteru nowych, zdehierarchizowanych procesów decyzyjnych, kształtujących się na tym poziomie w kontekście zmian regulacji formalnych obowiązujących we francuskich jednostkach międzygminnych, odnoszących się do legitymacji demokratycznej ich gremiów zarządczych.

### **W kierunku demokratycznego systemu politycznego we francuskich aglomeracjach w kontekście reformy terytorialnej z 2010 roku**

Problem deficytu legitymacji demokratycznej publicznych jednostek współpracy międzygminnej (EPCI) był już wielokrotnie podejmowany w niniejszym opracowaniu. Jego długotrwałe utrzymywanie się, związane z brakiem bezpośrednich wyborów faktycznych władz aglomeracji, jakie stanowią obecnie wspólnoty miejskie, wspólnoty aglomeracji, a po reformie terytorialnej z 2010 roku także metropolie, wynika z silnego ugruntowania historycznego i politycznego francuskich gmin.

Międzygminność w dzisiejszej formie, a więc bez wyborów bezpośrednich, nie spełnia warunków reprezentatywności i nie jest procesem faworyzującym demokrację. Swym zasięgiem wykracza poza poziom gminny, a więc jednostki, w ramach której jest obecnie realizowana demokracja przedstawicielska. (EA-9)

Wszelkie próby upodmiotowienia politycznego jednostek międzygminnych, realizujących *de facto* szerokie kompetencje na poziomie aglomeracji i obszarów metropolitalnych z władzą fiskalną włącznie, kończyły się fiaskiem w związku z blokowaniem tego rodzaju rozwiązań przez obecnych licznie we francuskim parlamencie merów i radnych gminnych. Uczynienie z jednostek międzygminnych regularnych jednostek samorządu terytorialnego, dysponujących władzą polityczną, czerpiącą swoją legitymację z wyborów bezpośrednich, oznaczałoby podważenie znaczenia poziomu gminnego i naruszyłoby obowiązujące dotąd relacje polityczne i strefy wpływów regulujące funkcjonowanie francuskiego systemu lokalnego.



Dlatego przyjęte we Francji rozwiązania są efektem kompromisu. Jest to skutek świadomości korzyści wypływających ze współpracy międzygminnej, która pozwala na racjonalne zarządzanie, realizowanie projektów przekraczających możliwości pojedynczej gminy oraz umożliwia efektywniejsze inicjowanie i wspieranie rozwoju ekonomicznego. Pojawiło się więc pytanie, jak uczynić jednostki międzygminne dostatecznie silnymi, aby mogły realizować powierzone im zadania, ograniczając jednocześnie ich potencjał tak, by nie stanowiły zagrożenia dla pozycji merów i radnych czerpiących swoją władzę z poziomu gminnego. Skutkiem kompromisu między tymi dwoma imperatywami jest w przypadku francuskich jednostek międzygminnych nieadekwatność ich często bardzo szerokich kompetencji i jednoczesnego braku autonomii politycznej. Zatem mimo stopniowego wzrostu autonomii funkcjonalnej i finansowej szczebla międzygminnego, występująca na tym poziomie władza ma charakter niepełny.

Do końca pierwszej dekady XXI wieku wspólnoty miejskie i wspólnoty aglomeracji pozostawały we Francji wyspecjalizowanymi strukturami publicznymi mogącymi, w odróżnieniu od właściwych jednostek samorządu terytorialnego, realizować wyłącznie kompetencje przekazywane im przez gminy. Jednocześnie radni międzygminni, zasiadający w ciałach deliberacyjnych struktur międzygminnych, wybierani byli w sposób pośredni w obrębie członków rad miejskich. Nakreślony tu model współpracy międzygminnej, został dodatkowo umocniony po reformie Chevènement z 1999 roku, która rozszerzając kompetencje struktur międzygminnych i ich zasoby finansowe, ugruntowywała jednocześnie ich niedojrzałość polityczną, podtrzymując deficyt demokratyczny ich funkcjonowania. Stopniowo narastała jednak świadomość problemu, jaki stwarzało utrzymywanie wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji poza kontrolą demokratyczną obywateli. Jednostki te są bowiem pozbawione władzy politycznej (*government*), ze wszystkimi tego konsekwencjami odnoszącymi się do efektywności ekonomicznej i decyzyjnej tych struktur, działających na zasadach pełnej konsensualności merów, radnych gminnych oraz deputowanych. Spowodowało to poszukiwanie rozwiązań, które zbliżyłyby te jednostki i zachodzące w nich procesy decyzyjne do obywateli.

W ten sposób należy odczytywać przyjętą w tym samym roku co reforma Chevènement, ustawę Voynet, wprowadzającą obowiązek tworzenia rad ds. rozwoju przy wspólnotach miejskich i wspólnotach aglomeracji. Miały one reprezentować swym składem lokalne społeczeństwo obywatelskie, uzupełniając tym samym deficyt demokratyczny organów struktur międzygminnych, ale nie w ramach systemu przedstawicielskiego, tylko w odwołaniu do koncepcji demokracji partycypacyjnej, kładącej nacisk na bezpośrednie zaangażowanie obywateli zyskujących większą kontrolę nad realizowanymi w aglomeracjach projektami. Zadanie to rady ds. rozwoju spełniły tylko częściowo, o czym była mowa w rozdziale czwartym. Chociaż ich znaczenie i autonomia rosną,

trudno uznać je za kluczowy instrument realizacji demokracji partycypacyjnej w aglomeracjach. Wynika to ze specyficznego składu tych gremiów, w którym przeciętni mieszkańcy uczestniczą w sposób bardzo ograniczony lub są zupełnie z niego wykluczeni. Rady ds. rozwoju ze względu na ich strukturę oraz znaczenie, stanowią raczej przejaw demokracji, którą autorzy przytaczanych w poprzednim podrozdziale badań nazwali „kolaboracyjną”, a więc opartą na dominacji radnych miejskich zachowujących monopol decyzji, ale wsłuchujących się w głos różnego rodzaju grup doradczych. Działanie rad ds. rozwoju wpisuje się w funkcjonujący na poziomie francuskich aglomeracji system współrządzenia (*governance*), który — będąc zdominowanym przez przedstawicieli szczebla samorządu gminnego — obejmuje także specyficzne kategorie aktorów i gremia. Choć trudno uznać działanie tego specyficznego reżimu miejskiego za realizację koncepcji demokracji partycypacyjnej, jest to stosunkowo sprawnie działający system współrządzenia (*governance*), substytuujący nieobecną na tym poziomie władzę polityczną (*government*). Jedynymi aktorami dysponującymi w obrębie tego systemu specyficznego reżimu miejskiego legitymacją demokratyczną są radni, co nie stanowiłoby problemu, gdyby nie fakt, że w sposób naturalny reprezentują oni interesy gmin, w których zostali wybrani, co nie sprzyja zarządzaniu na poziomie aglomeracji.

Nakreślony wyżej stan braku równowagi w funkcjonowaniu wspólnot międzygminnych miała zniwelować reforma terytorialna, która została ostatecznie przyjęta ustawą z 16 grudnia 2010 roku. Prace nad ustawą poprzedzone były kilkuletnią debatą, wzbogaconą o liczne raporty, które zostały szczegółowo omówione w rozdziale czwartym. W większości tych raportów, których autorami byli francuscy parlamentarzyści, członkowie rządów oraz czołowi politycy, wskazywała na konieczność wprowadzenia wyborów powszechnych na poziomie wspólnot międzygminnych. Tego rodzaju zmiana miała oznaczać jednocześnie odejście od schizofrenicznej struktury francuskiego systemu władzy lokalnej, rozdartej między klasyczne jednostki samorządowe oraz jednostki międzygminne, uprzywilejowując te ostatnie, a więc wspólnoty aglomeracji i wspólnoty miejskie, które, przekształcając się w pełnoprawne jednostki samorządowe, powinny przejąć większość kompetencji i władzy politycznej z poziomu gminnego.

Choć projekt ustawy zmierzał w przedstawionym wyżej kierunku, okazał się on zbyt kontrowersyjny i trudny do przyjęcia dla środowiska parlamentarnego zdominowanego przez merów francuskich gmin. Przeprowadzane w tym okresie badania we Francji wykazały istotną linię podziału między zwolennikami wprowadzenia wyborów bezpośrednich radnych międzygminnych oraz zwolennikami *status quo*. Do zdecydowanych zwolenników zaliczali się przede wszystkim parlamentarzyści, będący jednocześnie merami francuskich miast powyżej 50 tys. mieszkańców. Ich stanowisko należy wiązać z faktem, iż to najczęściej merowie są przewodniczącymi wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji (79%), którzy w zdecydowanej większości reprezentują największe gminy aglomeracji, w tym

miasta centralne (64%)<sup>103</sup>. Są to jednostki terytorialne dominujące najczęściej pod względem liczby ludności, ale także osiąganych dochodów fiskalnych, które najbardziej inwestują we współpracę międzygminną<sup>104</sup>. Ponieważ jako prezesi struktur międzygminnych nie dysponują oni legitymacją demokratyczną, gdyż nie są wyłaniany w wyborach bezpośrednich, ale przez radnych międzygminnych, którzy także są wybrani „na drugim poziomie”, nie dysponują dostatecznym mandatem do narzucania swoich rozstrzygnięć wszystkim gminom członkowskim, a ich rola sprowadza się do „animowania” i koordynowania dysponujących poparciem wszystkich gmin projektów. Dlatego z perspektywy tych aktorów lokalnych wprowadzenie wyborów bezpośrednich oznaczałoby gwałtowny wzrost ich pozycji i zmianę całego układu sił. Można w tym kontekście odwołać się do zawartości nieprzytaczanego jeszcze raportu Stowarzyszenia Dużych Miast Francji (*Association des maires des grandes ville de France*), którego przygotowaniem kierował Jean-Pierre Sueur, mer Orleanu, w którym można przeczytać, co następuje: „Właściwym poziomem do podejmowania strukturalnych decyzji na obszarach miejskich jest poziom aglomeracji. Obszary miejskie prawie nigdy nie pokrywają się z obszarem gminnym. Tymczasem coraz częściej to na poziomie aglomeracji determinowane są strategiczne kierunki w zakresie zagospodarowania, urbanistyki, rozwoju ekonomicznego, transportu i środowiska. W związku z powyższym sugeruje się pójście w kierunku wprowadzenia wyborów powszechnych i bezpośrednich członków zgromadzeń międzygminnych”<sup>105</sup>. W podobnym tonie już w toku 1998 wypowiadał się ówczesny prezydent Francji, Jacques Chirac, choć jego wypowiedź jest bardziej wyważona. „Terytorium francuskie nie jest już zamieszkiwane i użytkowane w taki sam sposób, jak w minionym wieku. Zurbanizowana Francja nie będzie w stanie długo przeżyć, posługując się przestarzałymi strukturami «Francji wiejskiej» z XIX wieku. Należy skorzystać z dorobku współpracy międzygminnej, stawiając sobie za cel uczynienie demokracji lokalnej bardziej witalną i przejrzystą, nie tworząc oczywiście dodatkowych poziomów. Przyszłość należy do aglomeracji i wspólnot wiejskich tworzonych na zasadach dobrowolności i swobody, administrowanych przez radnych wybieranych w wyborach powszechnych i bezpośrednich”<sup>106</sup>. Zdecydowanymi przeciwnikami wprowadzenia wyborów powszechnych we wspólnotach międzygminnych są radni gminni reprezentujący mniejsze jednostki terytorialne. Jednym z przytaczanych przez tę grupę argumentów jest stwierdzenie, że wpro-

<sup>103</sup> R. LE SAOUT: De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux. „Actes de la recherche en sciences sociales” 2001/4, nr 140, s. 76–77.

<sup>104</sup> R. LE SAOUT: *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé*. „Revue française de science politique” 2000, Vol. 50, nr 3, s. 444–447.

<sup>105</sup> „La Gazette des communes” nr 9, 2 marca 1998, s. 45; za R. LE SAOUT: *De l'autonomie fonctionnelle...*, s. 75.

<sup>106</sup> „Le Monde” 6–7 grudnia 1998; za R. LE SAOUT: *De l'autonomie fonctionnelle...*, s. 74–75.

wadzenie wyborów powszechnych w strukturach międzygminnych uczyniłoby je jednostkami samorządowymi na równi z gminami, co oznaczałoby zapewne rywalizację i silne skonfliktowanie przestrzeni władzy lokalnej we Francji.

Rozwiązanie, które ostatecznie przyjęto w reformie terytorialnej z 16 grudnia 2010 roku, okazało się kolejnym kompromisem, którego zasadniczym rezultatem jest jednak utrzymanie dotychczasowego statusu gminy. Związane jest to zasadniczo z połączeniem wyborów gminnych z wyborami do zgromadzeń jednostek międzygminnych. Szczegółowe regulacje w tym zakresie przewidziane ustawą zostały omówione w rozdziale czwartym, dlatego nie będą ponownie omawiane w tym miejscu.

Według mnie sprawą kluczową jest kwestia legitymizacji demokratycznej, który to problem został ujęty w ustawie, nad którą pracowałem w Zgromadzeniu Narodowym. [...] Wprowadzamy bowiem zasadę wyborów bezpośrednich radnych międzygminnych przy okazji wyborów miejskich. Rozwiązanie przewiduje, że w trakcie głosowania na radnych, na liście oznaczeni będą także ci, którzy zasiadają w zgromadzeniach struktur międzygminnych. Wyposażamy ich w ten sposób w legitymację demokratyczną, licząc, że przedwyborcze debaty będą dotyczyły także kwestii ponadgminnych. (EP-1)

Sprawą kluczową jest natomiast próba oceny następstw wprowadzenia takiej formuły wyborczej, która polega na dodaniu do wyborów radnych gminnych wymiaru międzygminnego, podczas gdy zasadniczą terytorialną jednostką wyborczą pozostaje właśnie gmina. Choć przyjęte rozwiązanie *de jure* wyposaża radnych międzygminnych w mandat demokratyczny, pozostają oni przede wszystkim radnymi gminnymi. Status radnego międzygminnego wydaje się w tym kontekście wyłącznie statusem dodatkowym, towarzyszącym niejako instytucji radnego gminy. Opinie ekspertów partycypujących w badaniach przeprowadzonych przez autora, różniły się nieznacznie w ocenach przyjętych rozwiązań. W większości wyciągano wspólny wniosek, zgodnie z którym przeprowadzona reforma nie realizuje zasadniczego, ambitnego celu, jaki na początku jej przyświecał, tj. przeniesienie władzy politycznej z poziomu gminy na poziom aglomeracji. W przytaczanej poniżej wypowiedzi, francuski ekspert zwraca uwagę na słabość nowych regulacji, o czym przesądza wybór radnych międzygminnych na poziomie gminy, a nie na poziomie aglomeracji.

Kwestią bardzo istotną jest adekwatność między terenem działania a okręgiem wyborczym. Wprowadzenie systemu polegającego na tym, że przy okazji wyborów radnych gminnych, będzie można wskazać, którzy z nich będą zasiadali w strukturach aglomeracji, w gruncie rzeczy niewiele zmieniamy w systemie. Czym innym byłoby odrębne wybieranie radnych gminnych i międzygminnych, gdyby ci ostatni mieli być wybierani w skali całej aglomeracji. Zmiana taka miałaby charakter rewolucyjny, ale trudno ją sobie wyobrazić biorąc pod uwagę silne lobby Stowarzyszenia Merów Francji. (EA-8)

Przyjęte w ustawie z 16 grudnia 2010 roku rozwiązania prawne są w oczywisty sposób następstwem nacisków, obecnych i dominujących w parlamencie przedstawicieli francuskich małych i średnich gmin. To za ich sprawą odstąpiono od pomysłu przeniesienia na poziom międzygminny „klausuli kompetencji generalnej”, której miała zostać pozbawiona gmina dająca tej jednostce terytorialnej możliwość rozwiązywania za pomocą polityk publicznych wszelkich problemów, jakie zostaną uznane za istotne. Wprowadzony reformą tryb wyborów radnych międzygminnych jest zdaniem jednego z ekspertów następstwem tej decyzji. Wprowadzenie wyborów bezpośrednich na poziomie aglomeracji przy zachowaniu obecnej pozycji gminy, mogłoby bowiem oznaczać narastające sprzeczności interesów i głębokie konflikty.

System, jaki wprowadza nowa reforma, tj. połączenie wyborów gminnych z międzygminnymi, jest następstwem konstatacji, że dopóty, dopóki istnieją gminy dysponujące klausulą kompetencji generalnej, musi istnieć relacja między radnymi gminnymi i międzygminnymi. Jeśli byłyby to inne osoby, reprezentujące inny poziom, oznaczałoby to „wojnę w terenie”, której w ten sposób da się uniknąć. Tak więc dopiero, kiedy poziom gminny zostanie ograniczony do kwestii cywilnych, wówczas będzie można wprowadzić wybory bezpośrednie na poziomie aglomeracji. (EI-9)

Oczywiście najprostszym rozwiązaniem wydawałoby się zlikwidowanie poziomu gminnego lub znaczące obniżenie roli tych jednostek, które miałyby się zajmować wyłącznie sprawami najbliższymi życiu codziennemu mieszkańców. Należy jednak także brać pod uwagę zakorzenienie gminy w świadomości mieszkańców, którym trudno byłoby zaakceptować likwidację lub daleką deprecjację tych jednostek samorządowych. Biorąc powyższe pod uwagę, rozwiązania zakładające zmiany stopniowe i ewolucyjne zyskują dodatkowe uzasadnienie. Jeden z ekspertów uzupełnia powyższe tezy ciekawym przykładem miast historycznych i ich znaczenia w świadomości społecznej.

Gdyby wprowadzić wybory bezpośrednie na poziomie Wielkiego Lyonu, kim będzie mer Lyonu i co w sytuacji, kiedy na poziomie aglomeracji wygra kandydat prawicy, a w Lyonie lewicy. Stanowi to poważne ryzyko napięć między miastem centralnym mającym od 40 do 70% populacji aglomeracji i poziomem metropolitalnym. [...] Jest to także problem w przypadku miast historycznych, bo czy można by powiedzieć, że nie ma już Paryża, są tylko jego dzielnice i Wielki Paryż. Czy ludzie by to zaakceptowali? (ES-6)

Ciekawym, krytycznym głosem wobec omawianej reformy terytorialnej był ten, odnoszący się do łączenia wyborów bezpośrednich jednostek różnego szczebla terytorialnego. Reforma z grudnia 2010 roku przewidywała bowiem, obok łączenia wyborów gminnych z międzygminnymi, także wspólne wybory do zgro-

madzeń departamentalnych i regionalnych, które miały zostać zespolone poprzez instytucję radnego terytorialnego, zasiadającego w obu tych gremiach. Przytaczany ekspert uznał to za przejaw dominującej powszechnie logiki oszczędności i efektywności ekonomicznej, z którą przegrywa także wymóg demokratyczności. Mniej radnych oznacza dla niego także mniej demokracji.

Ograniczenie liczby radnych (*élus*) nie oznacza przecież aż tak istotnych oszczędności. Widać, że nie ma w tym wszystkim pewnej myśli politycznej (jest raczej bezmyślność), co wpisuje się w kryzys fundamentów państwa. Jednocześnie brakowi myśli politycznej towarzyszy myśl ekonomiczna, która ma argumenty na wszystko. Dzisiaj wszystko można usprawiedliwić, nawet rozwiązania autorytarne, dążeniem do uzdrowienia finansów publicznych. Jest to dla mnie uderzające, bo potrzebujemy więcej demokracji, więc potrzebowalibyśmy więcej radnych, a nie odwrotnie. (ES-3)

Wśród osób uczestniczących w badaniach pojawiły się także oceny bardziej zrelatywizowane, wskazujące mimo wszystko na postępowość wprowadzonych reformą rozwiązań, które można uznać za progres w demokratyzacji francuskiego systemu władzy lokalnej. Z wypowiedzi tych wypływają także wątpliwości natury socjologicznej, odnoszące się do problemu frekwencji wyborczej w wyborach lokalnych. Wprowadzenie dodatkowych i samodzielnych wyborów bezpośrednich na poziomie struktur międzygminnych z jednoczesnym podniesieniem ich znaczenia ponad rangę wyborów gminnych, silnie zakorzenionych w kulturze politycznej francuskiego społeczeństwa, mogłoby oznaczać w początkowej fazie istotny spadek uczestnictwa wyborczego, a tym samym legitymacji demokratycznej systemu władzy lokalnej.

Jest to jednak postęp w wymiarze demokracji w stosunku do tego, co mamy dzisiaj, to znaczy w stosunku do silnych związków gmin, które podejmują pewną ilość decyzji i które nie są odpowiedzialne politycznie. [...] Utrzymany zostaje natomiast gminny filtr wyborczy. (EA-9)

Wprowadzenie wyborów bezpośrednich radnych międzygminnych jest czymś pozytywnym. Jednak jednocześnie zadają sobie pytanie, czy będzie to efektywne biorąc pod uwagę niski poziom partycypacji obywateli w niektórych wyborach lokalnych, jak chociażby w wyborach kantonalnych, podczas których frekwencja wyborcza obniża się do bardzo niskich wartości, jak 30%. (EA-6)

Najważniejszą próbą dla rozwiązań przyjętych reformą z 16 grudnia 2010 roku w odniesieniu do wyborów bezpośrednich radnych międzygminnych i ich zespolenia z wyborami miejskimi miały być wybory samorządowe przypadające na marzec 2014 roku. Miało się bowiem okazać, czy przyjęte rozwiązania ugruntuja po raz kolejny klasyczną strukturę terytorialną orbitującą wokół gminy i jej aktorów politycznych. Oznaczałoby to, że uzupełnienie mandatu demokratyczne-



go radnych międzygminnych miało czysto formalny charakter, nieprzekładający się na równoczesny wzrost znaczenia wspólnot miejskich i wspólnot aglomeracji i wyposażenie ich zarządów w faktyczną władzę polityczną. Należy brać także pod uwagę, że praktyka nowych rozwiązań ustawowych może być bardzo zróżnicowana i w zależności od lokalnego kontekstu politycznego w jednych przypadkach może oznaczać supremację poziomu komunalnego, natomiast w innych — wyłonienie się silnego poziomu aglomeracji z wyrazistym na tym poziomie przywództwem politycznym. Sytuacja taka nie jest wykluczona. „Chociaż są radni, którzy mówią, że zaproponowany sposób wyborów jest niepoważny i tylko umocni afiliację gminną radnych. Z drugiej strony należałoby spojrzeć na rady miejskie Paryża, Lyonu czy Marsylii, [...] gdzie radni wybierani są w dzielnicach mających specyficzny statut” (ES-1). Mimo wyborów, w których swoistymi okręgami są dzielnice, czołowe miejsca na listach zajmują aktorzy polityczni reprezentujący i wypowiadający się na poziomie ogólnomiejskim. Spowodowane jest to słabością dzielnic i znaczeniem wyzwań kształtujących się na poziomie całego miasta. Podobna sytuacja może mieć miejsce w przypadku niektórych wspólnot miejskich, a nawet wspólnot aglomeracji, gdyby wyłonili się liderzy chcący budować swój kapitał polityczny na poziomie wyzwań metropolitalnych. Wydaje się to jednak mało prawdopodobne, przynajmniej w pierwszych wyborach odbywających się zgodnie z nowymi regulacjami. Prawdopodobieństwo usamodzielnienia politycznego struktur międzygminnych zwiększyłoby wprowadzenie także wyborów bezpośrednich przewodniczących tych jednostek, jednak na taki krok nie zdecydowano się w reformie z 2010 roku.

W przypadku aglomeracji pytaniem pozostaje, czy przy okazji kolejnych wyborów w 2014 roku pojawią się kandydatury niosące ofertę i wyzwania przekraczające poziom gminny, a dotyczące całego obszaru miasta czy aglomeracji. Nie wiadomo, jak to będzie wyglądało. Już przy okazji ostatnich wyborów było to bardzo zróżnicowane. Są bowiem miejsca, gdzie w trakcie ostatnich wyborów niemalże zupełnie „schowano” poziom międzygminny i to nie zawsze z powodu jego deprecjacji. Nie chciano po prostu doprowadzić do jego upolitycznienia, jest on bowiem jeszcze bardzo wrażliwy. Wiedzano bowiem, że trzeba będzie rządzić wspólnie, prawica z lewicą, duże gminy z małymi, w ramach złożonych koalicji i dlatego nie chciano umieszczać międzygminności w sercu wyborczych kontrowersji. (ES-6)

Przedział czasu, w którym powstała niniejsza publikacja, umożliwił wgląd w pierwsze analizy kampanii oraz wyników wyborów samorządowych z marca 2014 roku. Wykazały one proces stopniowej, ale bardzo wolnej polityzacji struktur międzygminnych zarządzających obszarami metropolitalnymi. Mimo iż problematyka międzygminna i metropolitalna pojawiała się w tych wyborach częściej niż do tej pory, to zagadnienia gminne przeważały w trakcie lokalnych kampanii wyborczych. Ciekawe jest natomiast to, w jakim kontekście i w jakiej

formie rywalizujący kandydaci sięgali do repertuaru zagadnień ponadgminnych. Okazuje się, że odwołania te miały przede wszystkim charakter „demokratycznej pedagogiki”, polegającej na wyjaśnianiu przez kandydatów funkcjonowania obszarów metropolitalnych z uwzględnieniem specyfiki struktur międzygminnych i ich relacji z klasycznymi jednostkami samorządowymi.

Reforma terytorialna z 2010 roku nie przesądziła jednoznacznie przyszłości francuskich aglomeracji w zakresie ich upodmiotowienia politycznego. Jej zawartość z pewnością rozczerowała zwolenników uczynienia z aglomeracji podstawowych jednostek samorządu terytorialnego w przestrzeni miejskiej, wyposażonych w silne podstawy demokratyczne. Po raz kolejny w starciu „starego” i „nowego” porządku terytorialnego, gdzie ten pierwszy oznacza struktury terytorialne, jakie wykształciły się w ramach społeczeństwa z przewagą ludności wiejskiej (gmina i departament), drugi natomiast stanowi odpowiedź na dynamiczną urbanizację i procesy metropolizacyjne z końca XX wieku (wspólnoty miejskie i wspólnoty aglomeracji), zwycięski okazał się ten pierwszy. Jednocześnie wydaje się, że zwycięstwu temu towarzyszy coraz silniejsza świadomość tego, że dalsze zmiany są koniecznością, a przyjęte rozwiązania stanowią odsunięcie w czasie tego, co nieuniknione, by znajdujący się w centrum aktorzy mogli oswoić się z perspektywą zmiany ich pozycji i logiki całego systemu.

### Podsumowanie

Spoglądając z dalszej perspektywy na ewolucję francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, można zaryzykować stwierdzenie, że w przypadku dużych aglomeracji miejskich ich umocnienie, rozumiane także jako usamodzielnienie polityczne jest tylko kwestią czasu. Zasadnicze pytanie brzmi natomiast, jaką formę to upodmiotowienie przyjmie z punktu widzenia ewolucji współczesnych systemów demokratycznych. Zmiany w funkcjonowaniu władzy lokalnej, wprowadzone za sprawą reform decentralizacji oraz fenomenu masowo rozwijającej się współpracy międzygminnej, spowodowały wykształcenie się we Francji modelu państwa postjakobińskiego. Jest to państwo zdecydowanie bardziej zróżnicowane, pluralistyczne, uznające samorząd terytorialny i negocjujące z nim, w którym tradycyjnemu rządzeniu (*government*) towarzyszą skomplikowane, ale słabiej schierarchizowane relacje władzy i wpływu właściwe dla *governance*. Bardzo ważnym pytaniem jest w tym zakresie to, czy państwo to jest bardziej demokratyczne? W jednym ze swoich tekstów Patrick Le Galès odpowiada na to pytanie w sposób dwuznaczny. Do negatywnej odpowiedzi skłaniałoby stwierdzenie, iż poszerzeniu władzy samorządowej towarzyszyło rozproszenie odpowiedzialności w wyniku wcześniejszego rozproszenia kompetencji i ich przecinania się. Powstał w ten sposób system zdecydowanie mniej transparentny, zawiły dla obywatela, który nie sprzyja wysokiej frekwencji wyborczej. Z drugiej

jednak strony pojawienie się państwa postjakobińskiego wymusza głębsze negocjacje, zdecydowanie więcej dialogu i współpracy różnych poziomów władzy dla realizacji polityk publicznych oraz wzrost partycypacyjności i pojawienia się nowych przestrzeni debaty publicznej. Bilans demokratyczny jawi się więc jako pozytywny. Francuskie państwo stało się bardziej pluralistyczne, zdecentralizowane oraz sterytorializowane, choć ten nowy, bardziej złożony system polityczny, wymaga klaryfikacji i stabilizacji<sup>107</sup>.

Obszary metropolitalne stanowią w tym kontekście swoiste laboratoria, w których testowane są rozmaite hybrydy tego, czym demokracja może być w przyszłości. To w obrębie krystalizujących się w nich systemów politycznych, najwyraźniej widać jedną z zasadniczych własności procesu ewolucji systemu demokratycznego, jaką jest ścieranie się dwóch odmian legitymacji demokratycznej. Jest to z jednej strony jej model klasyczny, oparty na systemie reprezentacji politycznej i wyborach jako podstawowego źródła mandatu demokratycznego, z drugiej strony natomiast wyłania się model nowy, w pewnym zakresie konkurencyjny, w przypadku którego źródła legitymacji demokratycznej poszukuje się w partycypacji, a więc bezpośrednim i szerokim uczestnictwie obywatelskim. Specyfika występujących we Francji miejskich jednostek współpracy międzygminnej w postaci wspólnot miejskich, wspólnot aglomeracji, a od 2010 roku także metropolii, polega na tym, iż w wyniku dominacji radnych gminnych, jednostki te nie mogły do tej pory sięgnąć po wsparty o wybory mandat demokratyczny, funkcjonując jako przestrzenie konsensualnego współrządzenia (*governance*). Wymusiło to poszukiwanie innych źródeł uprawomocnienia demokratycznego, jakim okazały się zorganizowane formy bezpośredniej partycypacji lokalnych aktorów, czego najlepszym przejawem są omawiane w podrozdziale wcześniejszym (patrz *Rady rozwoju aglomeracji jako narzędzie metropolitalnego współrządzenia i nowe źródło legitymizacji władzy*), rady ds. rozwoju, działające przy francuskich aglomeracjach. Sytuację tę dodatkowo komplikuje reforma z grudnia 2010 roku, która — utrzymując dominację radnych gminnych — wprowadza specyficzną formułę bezpośrednich wyborów radnych szczebla międzygminnego. Trudno w tej chwili jednoznacznie stwierdzić, czy logika reprezentacji i partycypacji pozostają ze sobą w sprzeczności i czy jest możliwa ich koegzystencja a nawet symbioza. Dopóki nie zostanie rozstrzygnięta kwestia odpowiedzialności za podejmowane decyzje, model przedstawicielski powinien w tym tandemie odgrywać rolę wiodącą. Jest to, jak pisze Le Galès, swoisty test dla radnych-deputowanych (*élus*), który pokaże na ile będą w stanie otworzyć się na postulaty i roszczenia płynące ze struktur partycypacyjnych i odgrywać rolę arbitrów w sytuacji ich wewnętrznej

---

<sup>107</sup> P. LE GALÈS: *Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin*. W: *La France en mutation (1980—2005)*. Red. P.D. CULPEPPER, P.A. HALL, B. PALIER. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, s. 331—333.

sprzeczności, a także odmienności względem stanowisk, jakie skonstruowali w ramach swojego mandatu<sup>108</sup>.

Jeden z uczestników badań prowadzonych przez autora, będący czołowym francuskim ekspertem w zakresie problematyki obszarów metropolitalnych, wyróżnił dwa możliwe scenariusze ewolucji reżimów miejskich, odnosząc się w nich także do problemu przyszłości demokracji.

Pierwszy, dosyć mroczny scenariusz, przewiduje rozwinięcie się na poziomie władz metropolitalnych swoistej oligarchii. W ramach takiego systemu, władza skupiałaby się w rękach pewnej liczby radnych i merów z największych gmin, wsparta o technostrukturę, która już obecnie ulega istotnemu wzmocnieniu oraz poszerzeniu o reprezentację środowiska ekonomicznego, dużych lokalnych przedsiębiorstw i przemysłowców. Pierwszy scenariusz zakłada więc rodzaj oligarchii rozwijającej się w generalnym kontekście demobilizacji politycznej obywateli. (EA-1)

Choć scenariusz ten został uznany za niekorzystny, wyniki analizy bieżącego modelu funkcjonowania francuskich obszarów metropolitalnych i działających tam wspólnot miejskich i aglomeracji, wykazują wiele zbieżności z tym właśnie scenariuszem. Rozpatrując strukturę gremiów decyzyjnych i doradczych na poziomie aglomeracji, ich społeczne pochodzenie i własności demograficzne, pojęcie oligarchii może wydawać się adekwatne. Jednocześnie wymóg konsensualności działania struktur międzygminnych i heterogeniczność aktorów biorących udział w procesach decyzyjnych lub mających w nie wgląd, powodują, że w przeciwieństwie do klasycznej oligarchii, struktury te zdolne są do generowania i waloryzacji interesu ogólnego. Warto w tym kontekście przytoczyć jeszcze wypowiedź innego eksperta, który przyznaje, że jest częścią tej oligarchii, choć nie zawsze jest ona czymś złym.

Uważam, że obecnie mamy do czynienia z poszukiwaniem demokracji. [...] Nie znaleźliśmy jeszcze rozwiązania, ale aktualnie nie chodzi wyłącznie o wybory, ale o to, by połączyć ludzi. Zastanawiamy się nad formami kształcenia obywateli, zapoznawania ich ze sprawami publicznymi. [...] Jest to dla nas nowym wyzwaniem, [...] ponieważ zdajemy sobie sprawę, że osoby, które zabierają głos w dyskusji, reprezentują lokalne lobby. Nie ma idealnego rozwiązania. Jednak obecnie coraz częściej zastanawiamy się jak postępować we właściwy sposób. Jest to poszukiwanie pragmatyczne, ale na tym polega demokracja. Częściowo mamy do czynienia z oligarchią, która robi swoje. Oligarchia może być zła, ale może też być dobra, należy do tej drugiej. (EI-5)

„Podstawowe wyzwanie związane jest z pytaniem, czy obecne struktury władzy lokalnej wsparte o specyficzne kategorie lokalnych aktorów, będą w stanie

<sup>108</sup> Ibidem, s. 334.

wytworzyć dla siebie demokratyczną przeciwwagę w postaci jakiegoś narzędzia obywatelskiej kontroli. Chodzi jednak o to, aby nie były one wyłącznie gadżetami, lecz miały istotne znaczenie” (EA-1). Sprostanie temu wyzwaniu jest zasadniczym elementem drugiego scenariusza, który wydaje się tym pożądanym.

Drugi, bardziej optymistyczny scenariusz, opierałby się na założeniu, że udałoby się stworzyć pewne przeciwwagi dla tej oligarchii, a angażujący się obywatele mogliby mieć wgląd w działania i procesy decyzyjne realizowane przez elity. Rozwiązanie takie mogłoby przyjąć różne formy. W kontekście UE pojawił się na przykład pomysł upublicznienia obrad i negocjacji Rady Europejskiej, aby dostęp do nich mieli dziennikarze i zwykli obywatele. Możemy sobie wyobrazić takie rozwiązanie w metropoliach, gdzie dziennikarze i zwykli obywatele mieliby wgląd w procesy negocjacji i zawartość osiągniętych kompromisów. Mogłaby to być także jakaś forma zgromadzenia o szerszym zasięgu czy funkcjonujące już do pewnego stopnia rady rozwoju, ale mogłyby to być także jakieś inne rozwiązania z repertuaru demokracji partycypacyjnej. Oczekiwanym skutkiem byłaby natomiast mobilizacja polityczna obywateli w obrębie metropolii, przy jednoczesnym stworzeniu miejsc, przestrzeni, w których mieszkańcy mogliby się angażować, interweniować i kontrolować procesy tam zachodzące. (EA-1)

Dokonując podsumowania zawartości niniejszego rozdziału można stwierdzić, że ewolucji lokalnego systemu polityczno-administracyjnego, będącej efektem poszukiwania właściwej odpowiedzi względem urbanizacji i procesów metropolizacji z końca XX i początku XXI wieku, towarzyszą jednocześnie istotne przemiany w funkcjonowaniu demokratycznego modelu zachodniego społeczeństwa. Wobec kryzysu reprezentacji, na której opiera się klasyczny model demokracji przedstawicielskiej, zaczynają się wykształcać systemy substytuujące legitymację demokratyczną pochodzącą z wyborów, mandatem partycypacyjnym wspartym o bezpośrednie uczestnictwo coraz bardziej heterogenicznych i liczniejszych kategorii obywateli i podmiotów w procesach decyzyjnych lub przynajmniej bezpośrednio te procesy nadzorujących. Wyłaniające się w ten sposób nowe, bardziej skomplikowane, zdehierarchizowane, pluralistyczne, odchodzące do pewnego stopnia od logiki systemu przedstawicielskiego, ale także mniej czytelne systemy współrządzenia, próbuje się opisywać i zrozumieć przy użyciu pojęcia *governance*, aby podkreślić istotną zmianę względem klasycznego modelu władzy politycznej i rządu (*government*) zdefiniowanego przez Maxa Webera. Pojęcie *governance* jest więc wyłącznie narzędziem poznawczym, poprzez które próbuje się opisać nowe relacje władzy i wpływu, za pomocą których „rządzą się” ponowoczesne zachodnie społeczeństwa. Zupełnie odrębnym pytaniem jest to odnoszące się do poziomu demokratyczności tego nowego modelu, bowiem jakiegokolwiek automatyczne łączenie pojęcia *governance* z demokracją w tym demokracji lokalnej czy partycypacyjnej, bez analizy konkretnego przypadku popartej stosownymi badaniami empirycznymi, wydaje się nieuprawnione. Poję-

cie *governance* ma bowiem zdecydowanie bardziej ogólny zasięg i oznacza nowe formy funkcjonowania wspólnoty politycznej, a więc takiej, która próbuje rozwiązywać swoje zbiorowe problemy bez nadmiernego odwoływania się do przemocy fizycznej w procesie politycznego ścierania się i uzgadniania sprzecznych interesów<sup>109</sup>. Proces ten może mieć charakter zarówno demokratyczny, jak i być jego zaprzeczeniem. Na tej podstawie można stwierdzić, że wszelkie odmiany demokracji partycypacyjnej, które — wychodząc poza logikę reprezentacji oraz dążąc do możliwie szerokiego uczestnictwa społecznego w debatach i deliberacji orbitujących wokół idei dobra wspólnego — stanowią zarazem system dający się opisać przy użyciu pojęcia *governance*, lecz nie odwrotnie. Nie każdy system społecznej regulacji dający się opisać przy pomocy pojęcia *governance*, charakteryzujący się dehierarchizacją i pluralizacją aktorów kształtujących procesy decyzyjne, może być określony mianem lokalnej demokracji partycypacyjnej. Może się bowiem okazać, że jest to rodzaj oligarchii, w której stosunkowo liczne rzesze obywateli dążą do maksymalizacji wyłącznie własnych korporacyjnych interesów, reprezentując jednak specyficzne i uprzywilejowane kategorie aktywnie uczestniczących w procesach decyzyjnych. Może się także okazać, że te same grupy obywateli będą w stanie podjąć debatę ukierunkowaną na zdefiniowanie dobra wspólnego, lecz specyfika składu tych gremiów i niski poziom uczestnictwa zwykłych obywateli, także nie pozwolą na użycie pojęcia demokracji partycypacyjnej. W takiej sytuacji znaleźli się autorzy przytaczanych w rozdziale piątym badań, którzy do opisu zastanej rzeczywistości użyli pojęcia demokracji kolaboracyjnej, w przypadku której mamy do czynienia ze współpracą między wywodzącymi się z wyborów, demokratycznymi przedstawicielami a noszącymi znamiona eksperckie i elitystyczne gremiami doradczymi. Przeprowadzone badania wskazują, że z największym prawdopodobieństwem z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w przypadku większości francuskich aglomeracji.

Odpowiadając zatem wprost na postawione pytania badawcze w oparciu o analizę przypadku społeczeństwa francuskiego, należy stwierdzić istotny wpływ systemu globalnego oraz procesów metropolizacji na przekształcenia w obrębie instytucji demokratycznych. Procesy te najbardziej widoczne są w obszarach metropolitalnych.

Przejawami tych modyfikacji, są problemy z legitymizacją decyzji politycznych zapadających w obrębie systemu elektorarno-przedstawicielskiego, który może dodatkowo opierać się na nieadekwatnych względem współczesnej dynamiki i mobilności obywateli, klasycznych jednostkach terytorialnych. Bardziej refleksyjni i mobilni obywatele poszukują nowych i bardziej bezpośrednich form ekspresji oraz oddziaływania na procesy decyzyjne, które znajdują ujście w różnorodnych formach partycypacyjności, krytyki a nawet buntu, określanych przez Pierre'a Rosanvallon'a mianem kontrdemokracji. Reakcją systemu jest

<sup>109</sup> B. CRICK: *W obronie polityki*. Warszawa: PWN, 2004, s. 28—31.



zatem mniej lub bardziej realne otwieranie procesów decyzyjnych, dające się opisać przy użyciu pojęcia *governance*, którego mechaniczne łączenie z demokracją może stanowić pułapkę dla badaczy, a w niektórych wypadkach alibi dla poszerzających swój zasięg oddziaływania partykularnych interesów oraz ekonomicznych sił globalizacji.

Analiza kształtujących się na poziomie francuskich aglomeracji systemów *governance*, znajdujących swoje odzwierciedlenie w różnego rodzaju zdehierarchizowanych strukturach zarządczych i doradczych, równoległych względem tradycyjnych struktur przedstawicielskich, także nie pozwala jednoznacznie traktować ich jako przejawów rozwoju lokalnej demokracji partycypacyjnej. Przykładowa analiza rad ds. rozwoju wykazała, że struktury te funkcjonują raczej na granicy oligarchii i demokracji, tworząc specyficzny model korporacyjny. Na chwilę obecną opisywane nowe praktyki generowania decyzji publicznych, stanowią element poboczny społeczeństwa demokratycznego, stanowiąc uzupełnienie, a nie alternatywę dla modelu przedstawicielskiego, o czym może świadczyć utrzymująca się we Francji dominacja demokratycznie wybieranych przedstawicieli oraz wolne, ale sukcesywne uzupełnianie deficytu demokratycznego struktur międzygminnych. Kierunek ten wydaje się właściwy jako następstwo świadomości tego, że widma postdemokracji nie oddali od naszych społeczeństw ani kurczowe trzymanie się kanonów systemu przedstawicielskiego, ani jego alternacja poprzez formuły czysto partycypacyjne, a jedynie zespolenie obu tych strategii.

Wszystko wskazuje więc na to, że marzenia o demokracji partycypacyjnej jeszcze długo nimi pozostaną. Bowiem jak pisze przytaczany na początku książki Pierre Rosanvallon: „[N]ie można żywić nadziei, że pod postacią władzy kontrademokratycznej urzeczywistni się taka forma powszechności, którą uznalibyśmy za niemożliwą do osiągnięcia za pośrednictwem zwykłych mechanizmów rządu przedstawicielskiego”. [...] Doskonałość instytucji demokratycznych wymaga pluralizmu form uczestnictwa i suwerenności [...]”<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> P. ROSANVALLON: *Kontrademokracja: polityka w dobie nieufności*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, 2011, s. 211.



## Rozdział VI

### Wnioski końcowe

Jednym z kluczowych zadań stających przed współczesną socjologią jest konstruowanie samowiedzy społeczeństwa w zakresie procesów, za pomocą których społeczeństwo to wytwarza stan swojej egzystencji oraz wytycza drogi, którymi będzie podążało w przyszłości. Zadanie to nabiera jeszcze większej wagi w społeczeństwie z początku XXI wieku, kiedy procesy rozwojowe uległy niesamowitemu przyspieszeniu, zyskując niespotykaną dotąd złożoność, będącą następstwem krystalizowania się globalnej sieci powiązań i współzależności, które określono w rozdziale pierwszym mianem antyporządku globalnego ładu. W tak rozpędzonym społeczeństwie spojrzenie z pewnego dystansu na zachodzące w nim przekształcenia oraz próba przyporządkowania im określonego sensu, stają się coraz trudniejsze, ale jednocześnie niezwykle potrzebne dla zbudowania właściwego poziomu samoświadomości aktorów, którzy poprzez swoje strategie i działania konstruują rzeczywistość, kiedy ta z kolei zdaje się im umykać. Tymczasem bardziej niż kiedykolwiek wcześniej społeczeństwo w swoim kształcie jest obecnie następstwem procesów immanentnie mu właściwych, jego przedstawień rzeczywistości generowanych w neuronach jego globalnej sieci informacyjnej zlokalizowanych w największych metropoliach. Staje się ono skutkiem zagregowanych działań aktów zbiorowych i indywidualnych, którzy — realizując swoje strategie — tworzą ramy swojego działania w przyszłości. Niniejsza książka stanowi próbę włączenia się w proces generowania takiej właśnie społecznej samoświadomości pozwalającej zrozumieć, jak autonomizujące się wytwory cywilizacji zachodniej, w tym podporządkowany logice kapitalistycznej system globalny, wpływają na historyczność jej społeczeństw oraz kluczowe komponenty gwarantujące jej dobiegającą końca przewagę w postaci nowoczesnego państwa, zapewniającego koegzystencję wolnego rynku sprzężonego ze społeczeństwem demokratycznym. Istotnym zadaniem socjologii jest zatem określenie punktu, w którym znajduje się dane społeczeństwo oraz nadanie mu określonego znaczenia w odniesieniu do jego historyczności, a więc procesu, w którym społeczeństwo to samo się wytwarza.

Sformułowana w niniejszej książce problematyka odnosi się do tych komponentów współczesnych społeczeństw zachodnich i ich relacji, które w przekonaniu autora mają istotny wpływ na ich obecną i przyszłą egzystencję. Punktem wyjścia było zatem nakreślenie charakteru systemu globalnego z punktu widzenia jego sterowności i przebiegających w nim procesów władczych. System ten, będąc wytworem zachodniej cywilizacji, traktowany jest często jako czynnik oddziałujący na nią niejako z zewnątrz. Antyporządek globalnego ładu to pojęcie użyte przez autora dla opisu globalnej rzeczywistości, która chociaż stanowi nowy ład, jest zaprzeczeniem dotychczasowego porządku opierającego się na jasno określonych instytucjach i wytwarzanych przez nie regulacjach, których mandatariuszami były państwa narodowe, nadające systemowi stabilność i przewidywalność. Postępujące procesy globalizacji wprowadziły tymczasem na scenę globalnych stosunków społecznych nieograniczoną liczbę nowych zróżnicowanych ze względu na rodzaj i pochodzenie aktorów społecznych. Owi aktorzy kierują się odrębnymi regułami i motywacjami, których nakładające się na siebie działania stanowią treść globalnej metagry, umykającej dotychczasowym formom kontroli i regulacji. System ten jest pozbawiony centrum i dlatego nie jest przez nikogo rządzony, ale rządzi się za pomocą swoich powiązań sieciowych, które stanowią jego metaregulację oznaczającą proces ciągłego wypracowywania i redefiniowania reguł skomplikowanej gry interakcyjnej. Chociaż w tej ostatniej przeplatają się autonomiczne dotąd standardy racjonalności, niektóre z nich zyskują przewagę ze względu na zbieżność ich reguł z logiką globalną, co przesądziło o światowej ekspansji wolnego rynku, promującego usuwanie barier i ograniczeń oraz o osłabieniu racjonalności administracyjno-politycznej, wprowadzającej określone standardy i imperatywy gwarantujące egzystencję demokracji. Chociaż globalny system stanowi przestrzeń „odcentrowioną”, to — jak każda sieć — posiada punkty węzłowe, w których kumuluje się dynamika przepływów i koncentrują się aktorzy kreujący nowe rozwiązania i trendy. W globalnym świecie funkcję taką pełnią, choć w różnej skali i z różnym zasięgiem, metropolie oraz obszary metropolitalne, które stanowią transpozycję antyporządku globalnego ładu w przestrzeni lokalnej za pośrednictwem procesów metropolizacji.

Centralnym problemem będącym przedmiotem analiz było zatem opisanie i zrozumienie dokonujących się za sprawą globalizacji i procesów metropolizacyjnych przekształceń w obrębie państw narodowych, w odniesieniu do wypracowywanych mechanizmów i rozwiązań instytucjonalnych, przy użyciu których dąży się do utrzymania systemu społecznego w nowych warunkach ładu i sterowności. Zmiana pozycji państwa i jego możliwości oddziaływania na rzeczywistość społeczną, prowadzące do jego wewnętrznej rekonfiguracji, w sposób bezpośredni oddziałują na funkcjonowanie mechanizmów demokracji przedstawicielskiej oraz status i postawy obywateli. Zdefiniowany problem oznacza w gruncie rzeczy pytanie o przyszłość państwa i demokracji w warunkach świata globalnego, którego dominująca logika kapitalistycznej efektywności i zyskowności, wydaje

się osłabiać konsens między wolnością i sferą praw a rynkiem i domeną pieniądza, jaki udało się na pewien czas osiągnąć w ramach państw narodowych zachodniego kręgu cywilizacyjnego. Mamy zatem do czynienia z analizą pola historyczności zachodnich społeczeństw, w którym dochodzi do konfrontacji imperatywów rynkowych systemu globalnego, jaki zrodziły same te społeczeństwa z normatywnymi ich pokładami stanowiącymi fundament państwa i społeczeństwa demokratycznego. Zrozumienie przekształceń dokonujących się w przestrzeni polityki i władzy, których zamkniętym bastionem do niedawna pozostawało państwo narodowe i jego aparat instytucjonalny, wymaga zatem analizy z perspektywy kultury danego społeczeństwa i jej normatywnych imperatywów, które mogą stawić opór poszerzającej swoje wpływy w polu historyczności, logice globalnych przepływów i rynkowej efektywności. Ani samo spojrzenie od strony procesów globalnych ani perspektywa czysto formalno-prawna skupiająca się na nowych regulacjach, nie pozwolą na wyjaśnienie napięć i sprzeczności, jakie kształtują współczesne społeczeństwa i ich instytucje, jeśli nie zostaną one ujęte łącznie w perspektywie historyczności danego społeczeństwa uwzględniającej jego konstrukcję normatywną. Z tego właśnie powodu zdecydowano się w powyższych analizach na zastosowanie podejścia antropologicznego, łączącego zainteresowania politologii z podejściem właściwym dla socjologii polityki i antropologii polityki, których zespolenie pozwoliło na uzyskanie szerokiego obrazu metamorfozy współczesnych społeczeństw. Przeprowadzenie rzetelnej analizy powyższych zagadnień implikowało konieczność przeprowadzenia badań empirycznych, bazujących na zoperacjonalizowaniu przedstawionych zagadnień w przestrzeni konkretnego społeczeństwa. Z powodów, jakie zostały już określone, zdecydowano się na przeprowadzenie badań w ramach społeczeństwa francuskiego, którego specyficzna historyczność, odnosząca się do roli państwa i praw obywatelskich, pozwoliła w sposób bardziej wyrazisty uchwycić jego konfrontację z wymogami systemu globalnego, czego dogodnym miejscem obserwacji uczyniono francuskie obszary metropolitalne i aglomeracje.

Określona na początku książki problematyka badawcza, obejmowała w uproszczeniu wpływ globalnego antyporządku na państwo, demokrację i ideę obywatelstwa, dla których właściwą przestrzenią obserwacji uczyniono zyskujące na znaczeniu aglomeracje, podlegające procesom metropolizacji, które stanowią medium dla globalizacji w przestrzeni lokalnej. Trzy główne pytania badawcze, zoperacjonalizowane w postaci pytań szczegółowych, znalazły rozwinięcie w kolejnych rozdziałach książki. Na końcu każdego z rozdziałów sformułowano syntetyczne wnioski zawierające odpowiedzi na główne i szczegółowe pytania badawcze, które zostaną w tej chwili ponownie przywołane.

Pierwsze ogólne pytanie badawcze dotyczyło charakteru stosunków władzy i wpływu w warunkach globalizacji oraz poziomu sterowności i narzędzi, za pomocą których owa sterowność w obrębie systemów społecznych jest utrzymywana. Pytanie to zostało uszczegółowione poprzez odwołanie się do przebiegu

procesów metropolizacji w warunkach francuskich i ich wpływu na sterowność funkcjonalnych obszarów miejskich. Na podstawie przeprowadzonych badań oraz analizy opracowań naukowych, należy stwierdzić znaczące oddziaływanie procesów metropolizacyjnych na terytorium Francji, w następstwie których znajdująca się w przewadze ludność wiejska, ustąpiła dominacji ludności miejskiej zamieszkującej aglomeracje i obszary metropolitalne, dynamicznie rozwijające się w drugiej połowie XX wieku. Metropolizacja w warunkach francuskich oznacza dwa pozornie sprzeczne procesy, z których pierwszy odnosi się do dyfuzji, dekoncentracji, a tym samym równoważenia funkcji miejskich i metropolitalnych poza Paryżem, będącym jedyną francuską metropolią światową. Drugi proces odnosi się natomiast do koncentracji i polaryzacji procesów urbanizacji w obrębie największych francuskich aglomeracji generujących własne obszary metropolitalne, w których ogniskuje się dynamika rozwojowa całego społeczeństwa. Procesy te dotyczą w pierwszej kolejności takich ośrodków miejskich, jak Lyon, Tuluza, Montpellier, Nantes, Rennes, Marseille-Aix i Bordeaux, których obszary metropolitalne w ciągu ostatnich dwudziestu lat istotnie zwiększyły swój zasięg terytorialny, przyciągając międzynarodowe koncerny oraz tworząc wymagające kreatywności i wysokich kwalifikacji metropolitalne miejsca pracy. Wysoki poziom koncentracji aktorów i kapitałów spowodował rozwinięcie przez tego rodzaju ośrodki funkcji metropolitalnych oznaczających promieniowanie zewnętrzne oraz szerszą kontrolę w określonych dziedzinach jak sztuka, technologia, komunikacja czy finanse. Metropolizacja, jako przejaw globalizacji w przestrzeni miejskiej, skutkuje takimi samymi wyzwaniem w zakresie sterowności i zarządzania, jakie obserwuje się na poziomie globalnym. Spowodowane jest to multiplikacją na obszarach metropolitalnych aktorów biorących udział w wielokrotnionych wewnętrznych i zewnętrznych sieciowych systemach interakcyjnych, generujących swoistą metropolitalną metagrę, noszącą znamiona globalnego antyporządku. Samowytwarzający się w następstwie swojej wewnętrznej dynamiki i relacji zewnętrznych obszar metropolitalny, wymaga zatem rozwinięcia nowych, elastycznych narzędzi zarządczych, pozwalających z jednej strony wykorzystać potencjał rozwojowy metropolitalnych sieci aktorów, z drugiej strony umożliwiając do pewnego stopnia modelowanie metropolizacji celem minimalizacji jej skutków ubocznych. Ukazuje się w ten sposób podwójne znaczenie pojęcia metropolizacja, które pierwotnie odnosi się do spontanicznie występujących procesów, będących implementacją logiki globalnej sieci w przestrzeni miejskiej, ale które może także oznaczać tworzenie metropolitalnych instytucji zarządczych, sprzyjających rozwijaniu funkcji metropolitalnych i budowie uczącego się obszaru metropolitalnego.

Postępujące procesy metropolizacji francuskiego terytorium, powiązane ze stopniowym wkraczaniem Francji w system globalnych zależności, zaczęły ujawniać narastającą niekompatybilność francuskiego systemu społeczno-gospodarczego (kryzys *welfare state*) oraz jego organizacji terytorialnej względem



imperatywów globalnego systemu gospodarczego. Spowodowało to we Francji istotne spowolnienie gospodarcze, a następnie wejście w stan poważnego kryzysu, który zbiegł się czasowo z procesem trudnej i powolnej rekonfiguracji francuskiego systemu społeczno-politycznego. Traumatyczność tego procesu oraz jego niska dynamika i efektywność, spowodowane były silną inercją struktury normatywno-instytucjonalnej francuskiego społeczeństwa, silnie zakorzenionej w jego historyczności i stanowiącej istotny budulec jego republikańskiej tożsamości narodowo-politycznej. Najbardziej ewidentną egzemplifikacją powyższego fenomenu jest kwestia reformy struktury terytorialnej francuskiego państwa, wywodzącej się jeszcze z czasów rewolucji francuskiej, której anachronizm przejawia się w dominacji niezwykle silnie sfragmentaryzowanego szczebla gminnego, całkowicie niezdolnego do sprostania wyzwaniom metropolitalnym. Mimo wielu prób nie udało się przeprowadzić reformy samorządu gminnego we Francji, co wskazuje, iż w procesie analizy ewolucji systemu społeczno-politycznego, prócz imperatywów finansowych i ekonomicznych, płynących z globalnego systemu gospodarczego, należy każdorazowo uwzględniać normatywną konstrukcję historyczności analizowanego społeczeństwa, na którą zwrócono w tym opracowaniu szczególną uwagę. Nawiązując do powyższego, spadek sterowności w obrębie francuskich obszarów miejskich spowodowany ich metropolizacją, nie znalazł odpowiedzi w postaci właściwej reformy struktury terytorialnej, która w centrum systemu lokalnego umieściłaby adekwatne pod względem kompetencyjnym i terytorialnym nowe jednostki samorządowe. Przyjęte rozwiązania są natomiast wypadkową oddziaływania imperatywów globalnych oraz oporu zidentyfikowanych przez autora normatywnych fundamentów historyczności francuskiego społeczeństwa.

Drugie zasadnicze pytanie badawcze odnosiło się zatem właśnie do rodzaju przyjętych rozwiązań formalno-instytucjonalnych, stanowiących trudny kompromis między normatywnym szkieletem francuskiego społeczeństwa, a wywierającymi presję na jego historyczność, wymogami globalnego antyporządku. Pytano o wpływ systemu globalnego na funkcjonowanie państwa, jego potencjał w dalszym generowaniu porządku i regulacji społecznych oraz ewentualne strategie obronne, stanowiących próbę dostosowania jego struktur do nowych realiów poprzez między innymi zmianę relacji między organami centralnymi a władzą jednostek terytorialnych. Przedmiotem badań było zatem także ustalenie na ile rekonfiguracja francuskiego lokalnego systemu polityczno-administracyjnego stanowi adekwatną odpowiedź względem zjawiska metropolizacji.

Transformacja francuskiego państwa i jego systemu polityczno-administracyjnego odbywała się zgodnie z koncepcją terytorialnego paradygmatu rozwojowego, w myśl którego wzrost gospodarczy, innowacje i nowe wartości tworzone są na poziomie lokalnym, a państwo traci możliwość odgórnego generowania rozwoju. Naturalnym rezultatem takiego podejścia była decentralizacja, do przeprowadzenia której gotowa była zarówno francuska prawica (raport Guichard),

jak i lewica, której ostatecznie przypadła rola przeprowadzania reform z początku lat 80. Decentralizacja w warunkach francuskich polegała na zastąpieniu monocentryzmu państwowego dualizmem struktur centralnych i jednostek terytorialnych, zyskujących podmiotowość i możliwość aktywnego kreowania procesów rozwojowych na swoim terytorium. Niemniej jednak specyfika decentralizacji we Francji polegała na wyłącznie funkcjonalnym jej charakterze, ponieważ nie wiązała się z reformą struktury terytorialnej, oznaczając wyłącznie przeniesienie dotychczasowych kompetencji ze struktur państwowych na samorząd lokalny w niezmienionym kształcie. Francuskie gminy odznaczające się małymi rozmiarami i rekordową liczbą (ponad 36 tys.) zyskały pozycję dominującą w systemie lokalnym, wraz z przeniesieniem odpowiedzialności na szczebel lokalny i wyłanianych na tym poziomie lokalnych radnych i merów, dysponujących często równocześnie mandatem senatora lub deputowanego. Paradoks francuskiej decentralizacji polegał zatem na oparciu modernizacji państw, czyli dostosowaniu go do nowoczesnych uwarunkowań rozwojowych, na klasycznych jednostkach terytorialnych, których historia sięga czasów rewolucji francuskiej. Bardzo wyraźnie uwidacznia się w ten sposób inercja francuskiej struktury terytorialnej oraz oddziaływanie historyczności francuskiego społeczeństwa, której gmina jest istotną składową. Decentralizacja we Francji posiada jeszcze dwa istotne następstwa, z których pierwsze już sygnalizowane to notabilizacja (fr. *notabilisation*) francuskiego systemu lokalnego. Zjawisko to oznacza zdominowanie lokalnych procesów politycznych oraz demokratycznej reprezentacji przez wyłanianych w wyborach powszechnych radnych i merów, łączących kilka mandatów przedstawicielskich i określanych mianem „lokalnych notabli”. Monopolizacja lokalnych procesów demokratycznych przez „lokalnych notabli” skutkuje trudnościami w rozwijaniu się narzędzi właściwych dla demokracji lokalnej, której praktyki wychodziłyby poza system elektorально-przedstawicielski.

Drugą istotną konsekwencją charakteru francuskiej decentralizacji było znikome uwzględnienie w jej obrębie wyzwań związanych z metropolizacją francuskiego terytorium, co podyktowane było inercją klasycznych jednostek terytorialnych, w tym bardzo małej gminy. Pozytywnym następstwem decentralizacji było z całą pewnością wspomiane wyżej wzmocnienie pozycji merów, ze szczególnym uwzględnieniem środowiska miejskiego, co przełożyło się na ogólny wzrost znaczenia francuskich miast. Niemniej jednak brak w obrębie decentralizacji reformy struktury terytorialnej, która poszerzyłaby zasięg terytorialny jednostek samorządowych przynajmniej w obrębie francuskich aglomeracji i obszarów metropolitalnych, stanowił jej zasadniczy mankament.

Rosnąca świadomość wymogów procesów rozwojowych w warunkach globalizacji oraz znaczenia, jakie w tych procesach odgrywają właściwie funkcjonujące obszary metropolitalne i metropolie oraz jednocześnie ograniczenia związane z zakorzenieniem w systemie normatywnym klasycznych jednostek

terytorialnych, spowodowały wytworzenie skomplikowanych rozwiązań kompromisowych. Przejawem wyjścia naprzeciw wyzwaniom rozwoju lokalnego w aglomeracjach miejskich była zatem rozwijająca się dynamicznie od końca lat 90. współpraca międzygminna, którą można uznać za funkcjonalny substytut niemożliwej do przeprowadzenia reformy struktury terytorialnej jednostek samorządowych. Kluczowym w tym zakresie momentem było przyjęcie we Francji w 1999 roku ustawy Chevènement, która poprzez właściwe zachęty finansowe oraz element presji związany z możliwością odgórnej integracji, spowodowała niespotykany dotąd rozwój jednostek współpracy międzygminnej, które pokrywają obecnie ponad 90% terytorium. Tymczasem jednak dobrowolność współpracy międzygminnej i pozostawienie swobody lokalnym liderom w zakresie definiowania jej formy i zasięgu, które przesądziły o jej sukcesie liczebnym, spowodowały także istotne skutki uboczne, które ostatecznie spowodowały, że także związki międzygminne nie są w stanie rozwiązywać wszystkich problemów, jakie niesie metropolizacja. Rozwój współpracy międzygminnej pod kontrolą „lokalnych notabli” spowodował ich terytorialne rozdrobnienie i nieadekwatność względem miejskich obszarów funkcjonalnych, nie wspominając już o rozroście administracji i wzroście kosztów jej funkcjonowania. Jednakże działające wspólnoty aglomeracji i wspólnoty miejskie stanowią istotny krok w kierunku zintegrowanego zarządzania tego rodzaju obszarami, choć czynią to w ramach systemu rozdwojonego między dominujące klasyczne jednostki terytorialne (gmina, departament), posiadające demokratyczny mandat oraz podległe im struktury międzygminne dysponujące coraz szerszymi kompetencjami i zasobami finansowymi, których autonomizacja funkcjonalna kontrastuje z ich niemocą polityczną. Ten swoisty dualizm struktur pierwszej i drugiej nowoczesności miała przełamać reforma terytorialna z 2010 roku, która w pierwotnych założeniach miała przekształcić struktury międzygminne w pełnoprawne jednostki samorządowe, w tym metropolie, dominujące w obszarach miejskich. Ponowna kolizja tendencji modernizacyjnych z normatywnym szkieletem francuskiego republikanizmu, przesądziła o zwycięstwie „dawnego ustroju”. Omawiany dualizm został utrzymany, a do wachlarza form współpracy międzygminnej dołożono kolejne struktury, tj. metropolie, które — będąc *de facto* wzmocnioną odmianą wspólnot miejskich — zachowały statut jednostki współpracy międzygminnej (EPCI). Największą innowacją wprowadzoną reformą z 2010 roku okazały się bieguny metropolitalne, kolejna forma współpracy, w tym transgranicznej, adresowana do pozostających w bliskości jednostek międzygminnych, tworzących struktury „między-międzygminne” czy po prostu międzyterytorialne. Elastyczność tej formuły oraz brak wymogu ciągłości terytorialnej, przesądziły o dużej popularności tej formuły współpracy, która okazała się dogodnym narzędziem do przewycięzania rozdrobnienia struktur międzygminnych na obszarach miejskich, dając perspektywę współpracy tam, gdzie połączenie struktur międzygminnych z powodów politycznych było niemożliwe.

Wracając do pierwotnego pytania należy stwierdzić, że ewolucja francuskiego systemu społeczno-politycznego stanowi następstwo skomplikowanej gry pierwotnych elementów historyczności francuskiego społeczeństwa oraz penetrujących i przekształcających tę historyczność imperatywów globalnych, których jednym z przejawów jest metropolizacja. W przypadku Francji proces ten przyniósł dosyć specyficzne rozwiązania instytucjonalne, będące następstwem decentralizacji oraz rozwoju współpracy międzygminnej, które tylko częściowo pozwoliły stawić czoła wyzwaniom współczesności, a więc także rozwojowi obszarów metropolitalnych. Najnowszym trendem wydaje się coraz dynamiczniej rozwijająca się współpraca międzyterytorialna, której przejawem są bieguny metropolitalne. Jakkolwiek wydaje się, że system ten ewoluuje w kierunku upodmiotowienia politycznego struktur międzygminnych oraz zinstytucjonalizowanych form ich współpracy, które prędzej lub później spowodują wytworzenie specyficznego instytucjonalnego reżimu miejskiego, który będzie efektem wewnętrznej pracy, jaką wykonuje nad sobą francuskie społeczeństwo, przekształcając swoją historyczność.

Ostatnią kwestią rozpatrywaną w książce, której poświęcony został rozdział piąty, było zbadanie oddziaływania zaistniałych przekształceń, które zostały omówione w rozdziałach wcześniejszych, tj. zmian form władzy i sterowności społeczeństw, mających odzwierciedlenie w ewolucji systemu instytucjonalnego, na funkcjonowanie i kondycję demokracji przedstawicielskiej oraz mechanizmy reprezentacji jako źródła legitymizacji władzy politycznej. Wobec tego postawiono sobie za cel zidentyfikowanie ewentualnych przekształceń w obrębie modelu demokracji przedstawicielskiej, jako narzędzia służącego generowaniu i legitymizowaniu rozstrzygnięć w warunkach pluralizacji i dehierarchizacji stosunków władzy oraz wykształcania się na obszarach metropolitalnych obok przedstawicielskiego, partycypacyjnego modelu decyzyjnego.

Trudno sobie wyobrazić, aby nakreślone dotychczas przemiany współczesnych społeczeństw zachodnich związane z ich funkcjonowaniem w obrębie systemu globalnego, odnoszące się do nowej dystrybucji władzy w wymiarze wertykalnym (władza centralna — władza lokalna) oraz horyzontalnym (administracja — aktorzy społeczni i prywatni), pozostawały bez wpływu na współczesne procesy demokratyczne. Pluralizacja stosunków władzy i wpływu, a w konsekwencji wychodzenie polityki poza struktury publicznej władzy państwowej, przyczyniają się w istotny sposób do kryzysu zaufania wobec struktur demokracji reprezentacyjnej, której mandatariusze, wyłaniani w wyborach powszechnych demokratyczni przedstawiciele, nie są już jedynymi aktorami stosunków politycznych. Zjawiska te są bardzo dobrze widoczne w dużych ośrodkach miejskich i metropolitalnych, w których procesy zarządcze stanowią rezultat skomplikowanej gry wielu aktorów i podmiotów. Tym samym obok klasycznego systemu administracyjnego (*government*), wykształca się system sieciowej władzy rozproszonej (*governance*), w którym o swoją pozycję upominają się także coraz

bardziej refleksyjni obywatele mający poczucie słabnącego wpływu, który starają się rozwijać poprzez wychodzące poza model elektorarno-przedstawicielski bezpośrednie formy aktywności politycznej, które Pierre Rosanvallon określił mianem „kontrdemokracji”.

W warunkach francuskich dogodną przestrzenią do obserwacji powyższych fenomenów są duże aglomeracje miejskie, w przypadku których dualizm struktur terytorialnych (gminy — jednostki międzygminne) pokrywał się w zasadzie z dwoma wymienionymi wyżej reżimami decyzyjnymi (*government* — *governance*). Gmina, pozostająca podstawową jednostką terytorialną także w obszarach miejskich, zawdzięcza swoją pozycję silnemu mandatowi demokratycznemu jej władz wyłanianych w wyborach powszechnych, przez co jest ona także przestrzenią władzy politycznej (*government*). Jednocześnie dążenie do utrzymania subordynacji względem szczebla gminnego zarządzających przestrzenią aglomeracji struktur międzygminnych, spowodowało wytworzenie się na ich poziomie specyficznego konsensualnego i opartego na negocjacjach systemu współrzędzenia (*governance*), który stanowi następstwo braku na tym szczeblu władzy politycznej dysponującej przedstawicielskim mandatem demokratycznym. W związku z tym, próby demokratycznego legitymizowania decyzji podejmowanych na poziomie struktur międzygminnych, zmierzały raczej w kierunku rozwijania struktur konsultacyjnych i partycypacyjnych, czego przykładem mogą być omawiane szeroko rady ds. rozwoju, działające przy francuskich wspólnotach miejskich i wspólnotach aglomeracji. Obszary miejskie i metropolitalne stanowią bez wątpienia przestrzenie, w których wytyczane są nowe ścieżki współczesnej demokracji, gdzie testuje się nowatorskie narzędzia partycypacji i rozwija się kontrdemokracja. To na tych obszarach ścierają się dwie odmiany legitymowania decyzji władczych, tj. klasyczny model przedstawicielski oparty na systemie reprezentacji politycznej i wyborach oraz krystalizujący się model partycypacyjny, w którym źródłem uprawomocnienia czyni się bezpośrednie uczestnictwo obywateli.

Kluczowym pytaniem pozostaje, w jakim kierunku ewoluuje współczesny system demokratyczny i jak będą przebiegały relacje między dwoma wskazanymi typami legitymizacji. Wskazano w tym kontekście na dwa z wielu możliwych scenariuszy, które uwypuklają wyzwania, jakie stają przed współczesnymi demokratycznymi społeczeństwami zachodnimi. Pierwszy, pesymistyczny scenariusz, zakłada powolne dryfowanie społeczeństw w kierunku reżimu określonego mianem postdemokracji, w którym ostateczna erozja systemu przedstawicielskiego idzie w parze z postępującym zubożeniem obywateli względem polityki i wykształceniem się systemu oligarchicznego, którego uprawomocnienie paradoksalnie może pochodzić ze zinstrumentalizowanego i normatywnego ujęcia *governance*, łączonego w sposób nieuprawniony z koncepcją lokalnej demokracji partycypacyjnej.

Drugim, możliwym scenariuszem, który jawi się jako zdecydowanie bardziej optymistyczny, jest dążenie do poprawy kondycji współczesnej demokracji



poprzez próbę sprzężenia klasycznego modelu przedstawicielskiego z modelem demokracji partycypacyjnej. Jego realizacja wymaga świadomości mankamentów obu modeli. Słabość systemu przedstawicielskiego związana jest z jego nieadekwatnością względem partycypacyjnych aspiracji obywateli oraz ich mobilnością terytorialną szczególnie widoczną w obszarach metropolitalnych. Ważniejszym jednak wydaje się świadomość mankamentów modelu partycypacyjnego, opisywanego za pomocą pojęcia *governance*, często obecnie idealizowanego, a nierzadko traktowanego jako właściwa alternatywa dla demokracji przedstawicielskiej. Należy jednak pamiętać, że w skrajnych przypadkach *governance* może oznaczać reżim będący zaprzeczeniem demokracji. Wiele powiedziano w tym kontekście na temat problemów z funkcjonowaniem konsensualnych i pozbawionych władzy politycznej francuskich struktur międzygminnych, w których rozstrzygnięcia są następstwem — skrywanych za zasłoną obywatelskiej niewiedzy — uzgodnień, układów i porozumień, oznaczających często przyjmowanie rozwiązań nieefektywnych i kosztownych, lecz akceptowanych dla wszystkich. Jednocześnie gremia doradczo-konsultacyjne (rady ds. rozwoju), mające te procesy legitymizować, dalekie są od realizacji idei lokalnej demokracji partycypacyjnej, choć ich obecność ma niewątpliwie pozytywny wpływ na funkcjonowanie aglomeracji, pluralizując zachodzące w nich procesy decyzyjne, w których artykulację znajdują specyficzni aktorzy metropolitalnej metagry. Zatem za istotny warunek przetrwania demokracji uznać należy dążenie do pogodzenia obu odmian demokratycznego legitymizowania rozstrzygnięć, co stanowi jedno z najpoważniejszych wyzwań współczesnych społeczeństw demokratycznych, które rozstrzygnie się prawdopodobnie właśnie w obszarach metropolitalnych. Zmiany wprowadzone we Francji reformą terytorialną z 2010 roku, dotyczące między innymi ustanowienia specyficznego systemu wyborów bezpośrednich w strukturach międzygminnych, uzupełniającego częściowo ich deficyt demokratyczny, sprawiają wrażenie nieśmiałego kroku we właściwym kierunku.

Spoglądając z pewnego dystansu na poruszane w książce kwestie, można stwierdzić, że zachodnie społeczeństwa stały się źródłem globalnej dynamiki zmieniającej w istotny sposób warunki ich funkcjonowania i wywierającej presję w kierunku głębokiej ich transformacji, która może oznaczać zachwianie ich normatywnymi fundamentami odnoszącymi się między innymi do organizacji władzy politycznej i mechanizmów demokracji. Przykład Francji pokazuje, że jest to długi proces okupiony trudnymi, a nierzadko burzliwymi debatami ujawniającymi i jednocześnie przekształcającymi historyczność samowytwarzającego się społeczeństwa, które stawia opór swoim własnym wytworom. Czy zachodnia cywilizacja sprosta wyzwaniom, jakie sama wygenerowała, wznosząc do poziomu globalnego wymóg kapitalistycznej rentowności i konkurencji? Czy zdoła „przekuć” swoją kulturę w przewagę na globalnym rynku, którą z trudem jeszcze utrzymuje, bazując na zakumulowanym w czasach *prosperity* kapitale. A jeśli się jej to uda, to czy pozostanie tą samą cywilizacją, odznaczającą się specyficznym



systemem normatywnym, odnoszącym się do praw i godności jednostki oraz demokracji? Są to pytania, które wymagają dalszych obserwacji i kolejnych badań, choć przejawem naukowej arogancji byłoby sądzić, że tego rodzaju samowiedza mogłaby zmienić strukturę historyczności zachodnich społeczeństw i stać się źródłem nowej dynamiki, która zapewniłaby przewagę cywilizacji zachodniej w XXI wieku.



# Aneks

Eksperci biorący udział w badaniach pt. „Les enjeux de l’intercommunalité et de la métropolisation en France” (Wyzwania współpracy międzygminnej oraz metropolizacja we Francji)

Realizacja: 2010

Finansowanie: rząd francuski

Kierownik badań: Robert Pyka

- AUGUSTIN Jean-Pierre — profesor geografii oraz planowania przestrzennego na Uniwersytecie Bordeaux III.
- BAFOIL François — dyrektor badań w CNRS, profesor nauk politycznych w laboratorium CERI (Centrum Badań i Studiów Międzynarodowych), Instytut Studiów Politycznych w Paryżu.
- BARIOL Brigitte — dyrektor Agencji Urbanistycznej EPURES w Saint-Étienne, późniejsza Przewodnicząca Państwowej Federacji Agencji Urbanistycznych we Francji (*Fédération Nationale des Agences d’Urbanises*).
- BELLIOT Marcel — przewodniczący Państwowej Federacji Agencji Urbanistycznych we Francji (*Fédération Nationale des Agences d’Urbanises*).
- BEN MABROUK Taoufik — wykładowca nauk politycznych na Uniwersytecie w Lyonie oraz w tamtejszym Instytucie Studiów Politycznych (IEP).
- BOINO Paul — profesor geografii oraz planowania przestrzennego, dyrektor Instytutu Badań Geograficznych, były dyrektor Instytutu Urbanistyki na Uniwersytecie w Lyonie.
- CELLIER Emmanuel — kierownik ds. współpracy i dynamiki metropolitalnej w Agencji Urbanistycznej w Lyonie.
- DAUDEL Christian — profesor geografii i geopolityki, kierownik działu współpracy z zagranicą na Wydziale Nauk Społecznych i Humanistycznych Uniwersytetu Jean Monnet w Saint-Étienne.
- DELPONT André — kierownik projektu Euratlantique, były dyrektor Wspólnoty Miejskiej Bordeaux ds. Rozwoju Gospodarczego (*Communaute Urbaine de Bordeaux — CUB*).
- DI MÉO Guy — profesor geografii, dyrektor UMR ADES (*Aménagement, Développement, Environnement, Santé et Sociétés*) na Uniwersytecie Bordeaux III.
- DORMOIS Remi — dyrektor ds. polityki mieszkalnictwa w Saint-Étienne, były dyrektor ds. planowania strategicznego w Besancon, wykładowca Uniwersytetu Jean Monnet w Saint-Étienne.

- DUBROMEL Anne — dyrektor Stowarzyszenia Regionu Miejskiego Lyonu (*Région Urbaine de Lyon*).
- DUJARDIN Philippe — politolog, wykładowca Instytutów Studiów Politycznych w Lyonie i Besancon, pracownik CNRS, doradca naukowy w Dziale Planowania i Dialogu Publicznego we Wspólnocie Miejskiej Lyonu (*Direction de la Prospective et du Dialogue Public de la Communauté Urbaine de Lyon*).
- DUVAL François — wicedyrektor Wspólnoty Aglomeracji Saint-Étienne Métropole.
- FRÉROT Olivier — dyrektor generalny Agencji Urbanistycznej w Lyonie, Lyon, Francja.
- GAY Georges — profesor geografii, urbanistyki i planowania przestrzennego, były dziekan Wydziału Nauk Społecznych i Humanistycznych Uniwersytetu Jean Monnet w Saint-Étienne.
- KERROUCHE Eric — wykładowca nauk politycznych w Instytucie Studiów Politycznych w Bordeaux (IEP), członek CNRS.
- LE GALES Patrick — dyrektor badań w CNRS, profesor nauk politycznych w Instytucie Studiów Politycznych oraz Centrum Studiów Europejskich w Paryżu.
- LEFÈVRE Christian — profesor urbanistyki, dyrektor Francuskiego Instytutu Urbanistyki (IFU), redaktor naczelny czasopisma naukowego "Métropoles".
- LERIQUE Florence — wykładowca prawa publicznego w Centrum Studiów i Badań Prawa Publicznego i Reformy Państwa na Uniwersytecie Bordeaux IV.
- LORGEUX Alain — architekt, urbanista, wicedyrektor Wspólnoty Miejskiej Bordeaux (*Communaute Urbaine de Bordeaux* — CUB).
- MARCOU Gerard — profesor prawa administracyjnego i publicznego, dyrektor grupy badawczej GREL (Zespół badawczy ds. administracji lokalnej w Europie), Uniwersytet Sorbona w Paryżu I.
- MERLEY Nathalie — wykładowca prawa publicznego, dyrektor laboratorium CERAPSE na Uniwersytecie Jean Monnet w Saint-Étienne.
- MOREL JOURNAL Christelle — wykładowca geografii oraz planowania przestrzennego, kierownik ośrodka badań i refleksji Temis na Uniwersytecie Jean Monnet w Saint-Étienne.
- MOUCHAGUE Damien — dyrektor Rady ds. Zrównoważonego Rozwoju Wspólnoty Miejskiej Bordeaux, wykładowca Instytutu Studiów Politycznych w Bordeaux (IEP).
- PARET Dominique — dyrektor ds. szkolnictwa wyższego, badań i innowacji, Wspólnota Aglomeracji Saint-Étienne Métropole.
- PERBEN Dominique — absolwent ENA, francuski polityk, minister w rządach Édouarda Balladura, Alaina Juppé, Jean-Pierre'a Raffarina, Dominique'a de Villepina; mer Chalon-sur-Saône, wiceprzewodniczący Rady Generalnej Departamentu Rodanu, członek i sekretarz generalny RPR, następnie członek UMP. Deputowany w Zgromadzeniu Narodowym Republiki Francuskiej, gdzie prowadził prace nad ustawą o reformie terytorialnej przyjętej 16 grudnia 2010 roku.
- PETAUX Jean — profesor nauk politycznych w Instytucie Studiów Politycznych w Bordeaux (IEP).
- PICHON André — dyrektor Rady ds. Rozwoju Wspólnoty Aglomeracji Saint-Étienne Métropole.
- PINSON Gilles — profesor nauk politycznych na Uniwersytecie w Lyonie oraz w tamtejszym Instytucie Studiów Politycznych (IEP), redaktor naczelny czasopisma naukowego "Métropoles".
- PORTIER Nicolas — przewodniczący Zgromadzenia Wspólnot Międzygminnych we Francji (*Assemblée des Communautés de France*).
- RAIMET Anne — dyrektor ds. rozwoju gospodarczego Wspólnoty Miejskiej Bordeaux (*Communaute Urbaine de Bordeaux* — CUB).
- SORBETS Claude — dyrektor badań w CNRS, laboratorium SPIRIT, profesor nauk politycznych w Instytucie Studiów Politycznych w Bordeaux (IEP).
- TAPIE Guy — profesor socjologii, dyrektor laboratorium PAVE w Państwowej Wyższej Szkole Architektury i Pejzażu w Bordeaux.
- VIEUX Jacky — dyrektor Domu Rzeki Rodanu (*Maison du Fleuve Rhône*).

---

VOGEL Marie — wykładowca socjologii na Wydziale Nauk Humanistycznych Uniwersytetu w Lyonie.

WIEVIORKA Michel — profesor socjologii, były dyrektor Wyższej Szkoły Badań w Naukach Społecznych (EHESS) i były dyrektor Centrum Analiz i Interwencji Socjologicznej w Paryżu. Prezes Międzynarodowego Towarzystwa Socjologicznego w latach 2006—2010.





## Bibliografia

- ABÉLÈS M.: *Anthropologie de l'État*. Paris: Armand Colin, 1990.
- AKE C.: *Niebezpieczne związki: demokracja i globalizacja*. W: *Przyszłość demokracji: wybór tekstów*. Red. P. ŚPIEWAK. Warszawa: Fundacja Aletheia, 2005.
- ALCALY R., MERMELSTEIN D. (eds.): *The Fiscal Crisis of American Cities*. New York: Vintage Books, 1977.
- Après les lois Voynet, Chevènement, SRU. Les réflexions de la FNAU sur le nouveau contexte du développement territorial. "Le dossiers FNAU", nr 6/2000.
- ASCHER F.: *Quelques grandes tendances urbaines*. W: *Habitat et villes. L'avenir en jeu*. Red. J.C. DRIANT. Paris: Editions L'Harmattan, 1998.
- Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2001.
- ATTALI J.: *Rapport de la Commission pour la libération de la croissance française: 300 décisions pour changer la France*, Janvier 2008. [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000041/0000.pdf).
- AUCOIN P.: *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*. "Governance" nr 3 (2), 1990.
- BALANDIER G.: *Anthropologie politique*. Paris: Quadrige / PUF, 1967.
- BALLADUR É.: „Il est temps de décider”. Rapport au Président de la République, Comité pour la réforme des collectivités locales, Mars 2009. [http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport\\_telechargement/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf](http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/094000097/0000.pdf).
- BANNER G.: *La gouvernance communautaire et les nouvelles relations entre l'État et les collectivités locales*. "Revue internationale des sciences sociales" 2002, nr 172.
- BARAIZE F., NÉGRIER E.: *L'invention politique de l'agglomération*. Paris: L'Harmattan, 2001.
- BARBER B.R.: *Globalny Dżin*, „Gazeta Wyborcza”, nr 152, 1—2 lipiec 2000.
- BEAL V.: *L'évolution du gouvernement municipal dans une ville industrielle: le cas de Saint-Étienne*. "Pôle Sud" 2006, nr 25.
- BECK U.: *Europa Kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowoczesności*. Warszawa: Scholar, 2009.
- BECK U.: *Społeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Warszawa: Scholar, 2002.
- BECK U.: *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej: nowa ekonomia polityki światowej*. Warszawa: Scholar, 2005.
- BERNARD J.: *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier, 2003.
- BEVORT A.: *Pour une démocratie participative*. Paris: Presse de Sciences Po, 2002.
- BIARD M.: *État jacobin et centralisation ou la pérennité de quelques idées fausses sur la Révolution française*. "Pouvoirs locaux" 2009, nr 83.

- Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2012*. Direction générale des collectivités locales — DESL, luty 2012.
- BLONDIAUX L.: *Faut-il se débarrasser de la notion de compétence politique? Retour critique sur un concept classique de la science politique*. "Revue française de science politique" 2007/6, Vol. 57, s. 761—771; za R. ПУКА: O niektórych źródłach ograniczonego uczestnictwa politycznego — kryzys czy metamorfoza demokracji. W: *O pożytkach z badań z dziedziny socjologii i antropologii polityki. Próby refleksji*. Red. J. WÓDZ. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2011.
- BOINO P.: *Les métropoles entre régulation territoriale et régulation politique. Le cas de l'aire urbaine de Lyon*. W: *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français — conclusions pour la Pologne*. Red. R. ПУКА. RSS MSNP UŚ, 2011.
- BORRAZ O.: *Gouverner une ville*. Besançon 1959—1979. Rennes: PUR, 1998.
- BOUDON R.: *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, 2009.
- BOURDIEU P.: *Combattre la technocratie sur son terrain*. "Humanité" 1995, 14 décembre.
- BRAUD P.: *Penser l'État*. Paris: Points, 2004.
- BRUTEL C., LEVY D.: *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 — 95% de la population vit sous l'influence des villes*. "Insee Première" 2011, nr 1374.
- BURTON M., GUNTHER R., HIGLEY J.: *Elity a rozwój demokracji*. W: *Władza i społeczeństwo*, Red. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa: Scholar, 1995.
- BURY J.C.: *Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social, Avis et Rapport présenté par Jean-Claude BURY, septembre 2003. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/064000154/0000.pdf>.
- CHEVALLIER J., LOSCHAK D.: *Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française*. "RFAP" 1982, nr 24.
- CLASTRES P.: *La société contre l'État*. Paris: Minuit, 1974.
- Conseils de développement, enjeux et perspectives*. "Les notes de l'observatoire". Entreprises Territoires et Développement, 09/2005. [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com).
- CRICK B.: *W obronie polityki*. Warszawa: PWN, 2004.
- CROUCH C.: *Post-Democracy*. London. Wiley-Blackwell, 2004.
- CROZIER M., THOENIG J.C.: *La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France*. "Revue française de sociologie" 1976, nr 16 (1).
- CROZIER M.: *Le Phénomène bureaucratique*. Paris: Le Seuil, Coll Points et Essais, 1964.
- DAHL R.A.: *Demokracja i jej krytycy*. Kraków: Znak; Warszawa: Fundacja im. Stefana Batorego, 1995.
- DALLIER P.: *Le Grand Paris: un vrai projet pour un enjeu capital*. Avril 2008. <http://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-262-notice.html>.
- Delpont A.: *La gouvernance métropolitaine à travers le cas de Bordeaux*. W: *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français — conclusions pour la Pologne*. Red. R. ПУКА. RSS MSNP UŚ, 2011.
- Des systèmes spacieux en perspective. Territoires 2040*. DATAR. "Revue d'études et de prospective" 2011, nr 3.
- DIAMOND L.: *Trzy paradoksy demokracji*. W: *Przyszłość demokracji: wybór tekstów*. Red. P. ŚPIEWAK. Warszawa: Fundacja Aletheia, 2005.
- Dictionnaire de l'ethnologie et de l'anthropologie politique*. Red. P. BONET, M. IZARD. Paris: PUF, 1991.
- Dix ans de conseils de développement: la société civile en mouvement*, CERTU, 18 novembre 2010. [www.certu-catalogue.fr](http://www.certu-catalogue.fr).
- DUBOIS J., DOUAY N., DA SILVA J.: *La gouvernance métropolitaine. Réalisation d'un état des connaissances, critique et prospectif, sur les enjeux de la métropolisation*. Observatoire des Territoires et de la Métropolisation dans l'espace méditerranéen, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer. <http://www.metropolisation-mediterranee.equipement.gouv.fr>.

- DUCHASTEL J., CANET R.: *Du local au global : citoyenneté et transformation des formes de la démocratie*. W: Red. B. JOUVE, P. BOOTH. *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004.
- DURAN P., THOENIG J.C.: *L'État et la gestion publique territoriale*. "Revue française de science politique" 1996, nr 46 (4).
- EPSTEIN R.: *Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires*. Esprit 2005, nr 11.
- "Evaluation des contrats d'agglomération" (Raport) [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/9032/127434/file/Diact\\_Evaluation\\_contrats\\_agglo\\_04\\_06.pdf](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/content/download/9032/127434/file/Diact_Evaluation_contrats_agglo_04_06.pdf).
- FLOCH J.M., LEVY D.: *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 — Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines*. "Insee Première" 2011, nr 1375.
- FUKUYAMA F.: *Koniec historii*. Poznań: Zysk i S-ka, 1996.
- GAUDIN J.P.: *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- GIDDENS A.: *Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności*. Warszawa: PWN, 2001.
- GIDDENS A.: *Runaway World. How Globalization Is Reshaping Our Lives*. New York: Routledge, 2000.
- GOURAULT J., KRATTINGER Y.: *L'organisation et l'évolution des collectivités territoriales*, juin 2009. <http://www.senat.fr/rap/r08-471/r08-4711.pdf>.
- "Grand Paris: un vrai projet pour un enjeu capital" (Raport) <http://www.senat.fr/notice-rapport/2007/r07-262-notice.html>.
- GRAVIER J.F.: *Paris et le désert français*. Paris: Editions Flammarion, 1958.
- GRÉMION P.: *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil. 1976.
- GUÉRANGER D.: *L'intercommunalité, créature de l'état. Analyse socio-historique de la coopération intercommunale. Le cas du bassin chambérien*. "Revue française de science politique" 2008/4, Vol. 58.
- Guide pratique de l'intercommunalité*, Ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, novembre-décembre 2006. [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr).
- HACKWORTH J.: *The Neoliberal City: Governance, Ideology and Development in American Urbanism*. New York: Cornell University Press, 2000.
- HARVEY D.: *The Conditions of Postmodernity*. Oxford: Blackwell, 1989.
- HELD D., MCGREW A., GOLDBLATT D., PERRATON J.: *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*. California: Stanford University Press, 1999.
- HERMET G.: *L'hiver de la démocratie ou le nouveau régime*. Paris: Armand Colin (za) E. TODD: *Après la démocratie*. Edition Gallimard 2008.
- HOROLETS A.: *Przedmiot i metoda antropologii polityki: przypadek antropologii Unii Europejskiej*. W: *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce. Szkice z antropologii polityki*. Red. B. SZKLARSKI. Warszawa: Scholar, 2008.
- HUNTINGTON S.P.: *Trzecia fala demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.
- IZDEBSKI H., KULESA M.: *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: Liber, 2005.
- JACOBS J.: *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage Books, 1961.
- JAILLET M.C.: *Contre le territoire, la „bonne distance”*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. "Espace et territoires" 2009.
- JAŁOWIECKI B.: *Spółeczna przestrzeń metropolii*. Warszawa: Scholar, 2000.
- JELLINEK G.: *L'État moderne et son droit*. W: *Théorie générale de l'État*. Paris: Pantheon-Assas, 2005.
- JOUBE B., BOOTH P.: *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004.
- JOUBE B.: *Démocraties métropolitaines. De la grande transformation à la grande illusion*. W: Red. B. JOUBE, P. BOOTH: *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004.

- JOUBE B., LEFÈVRE Ch., OFFNER J.M.: "La gouvernance dans les pays occidentaux". Rapport intermédiaire pour la PIRVILE, Ronéo 1995.
- JOUBE B., LEFÈVRE Ch.: *Métropoles ingouvernables: les villes européennes entre globalisation et décentralisation*. Paris: Elsevier, 2002.
- JOUBE B.: *Les métropoles au croisement de la globalisation et de la transformation du politique*. W: Red. B. JOUBE, Ph. BOOTH: *Démocraties métropolitaines*. Canada: Presse de l'Université de Québec, 2004.
- JOUBE B.: *La démocratie en métropoles: gouvernance, participation et citoyenneté*. "Revue française de science politique" 2005, vol. 55, n 2.
- JOUBE B.: *La gouvernance urbaine en questions*. Paris: Elsevier, 2003.
- JULIEN P.: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes*. "Insee Première" 2002, nr 840.
- KONECKI K.: *Studia z metodologii badań jakościowych*. Warszawa: PWN, 2000.
- KERROCHE E.: *L'Intercommunalité en France*. CLEFS, Paryż: Montchrestien, 2008.
- KOCZANOWICZ K.: *Polska 2015: W kierunku postdemokracji*. Instytut Obywatelski 2012, 2/10, [www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl) [22.02.2012].
- KOŁAKOWSKI L.: *Po co nam pojęcie sprawiedliwości społecznej*. „Gazeta Wyborcza”, 6—8 maja 1995.
- "L'intercommunalité en France" („Międzygminność we Francji”) Raport francuskiego Trybunału Obrachunkowego dla Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. [http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport\\_courcomptes\\_interco\\_2005.pdf](http://www.banatic.interieur.gouv.fr/Banatic2/Documents/Rapport_courcomptes_interco_2005.pdf).
- LAMBERT A.: *Les relations entre l'État et les collectivités locales*. Rapport du groupe de travail, novembre 2007. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000741/0000.pdf>.
- LE GALÈS P., LORRAIN D.: *Gouverner les très grandes métropoles?* „Revue française d'administration publique” 2003, nr 107.
- LE GALÈS P.: *Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*. „Revue française de science politique” 1995, Vol. 45, nr 1.
- LE GALÈS P.: *Les deux moteurs de la décentralisation. Concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin*. W: *La France en mutation (1980—2005)*. Red. P.D. CULPEPPER, P.A. HALL, B. PALIER. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.
- LE LIDEC P.: *Le jeu du compromis: l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France*. „Revue française d'administration publique” 2007/1, nr 121—122.
- LE SAOUT R.: *De l'autonomie fonctionnelle à l'autonomie politique. La question de l'élection des délégués des établissements intercommunaux*. „Actes de la recherche en sciences sociales” 2001/4, nr 140.
- LE SAOUT R.: *L'intercommunalité, un pouvoir inachevé*. „Revue française de science politique” 2000, Vol. 50, nr 3.
- LEFÈVRE Ch.: *Gouverner les métropoles*. Paris: Lextenso éditions, 2009.
- Les agglomérations et leur territoire. Dix ans de dynamiques socio-économiques, l'Assemblée des Communautés de France*. Etude AdCF, 2011.
- Les équilibres financiers. Chiffres clés de la Sécurité sociale 2011*. [http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/eq\\_finan\\_2012\\_chiffres\\_cles.pdf](http://www.securite-sociale.fr/IMG/pdf/eq_finan_2012_chiffres_cles.pdf).
- Loi de réforme des collectivités territoriales — guide pratique*. Ministre chargé des collectivités territoriales, Rédaction: Direction générale des collectivités locales, Conception et réalisation: DICOM. [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr).
- LOONIS V.: *Les déterminants de la réélection des députés français de 1871 à 2002*, „Histoire & mesure” 2006, nr XXI—1.
- LORRAIN D.: *De l'administration républicaine au gouvernement urbain*. „Sociologie du travail” 1991, nr 4.
- LUHAMN N.: *Pojęcie społeczeństwa*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. JASIŃSKA KANIA, L.M. NIJAKOWSKI, J. SZACKI, M. ZIÓŁKOWSKI. Warszawa: Scholar, 2006.

- LUHMANN N.: *Systemy społeczne*. Kraków: NOMOS 2007.
- LUSSAULT M.: L'urbain-métropolisé français dans la mondialisation — état des lieux et problématiques, "Des systèmes spatiaux en perspective — Territoires 2040", DATAR, "Revue d'études et de prospective" 2011, nr 3.
- Luttes d'institutions: enjeux et contradictions de l'administration territoriale*. Red. D. GAXIE. Paris: l'Harmattan, 1997.
- MABILEAU A.: *Le système local en France*. Paris: LGDJ, 1994.
- MARCOU G.: *Les métropoles ont-elles une chance?* "La réforme des collectivités territoriales" 04/2011, RFDA, nr 2.
- MARCUSE P., VAN KEMPEN R.: *Globalizing Cities, (a New Spatial Order?)*, Oxford, UK: Blackwell, 2000.
- MARKOWSKI T., MARSZAŁ T.: *Metropolie. Obszary metropolitalne, metropolizacja*. Warszawa: PAN, 2006.
- MAUROY P.: *Refonder l'action publique locale: rapport au Premier ministre*. La Documentation française, Date de remise: décembre 2000. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/004001812/index.shtml>.
- MÉDARD J.-F.: *Le système politique bordelais (le „système Chaban”)*. "Revue internationale de politique comparée" 2006/4, Vol. 13.
- MENY Y.: *La République des fiefs*. "Pouvoirs" La décentralisation 1992, nr 60.
- MERCIER M.: "Rapport sur le compte d'avances aux collectivités territoriales" 2007. <http://www.senat.fr/rap/r07-082/r07-0821.pdf>.
- Métropole et structuration du territoire*. Conseil économique et social. Avis et Rapport présenté par Jean-Claude Bury, 2003. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr> [11.10.2012].
- MOTTE A.: *Les agglomération françaises face uax défis métropolitains*. Paris: Economica Anthropos, 2007.
- NÉGRIER E.: *Politique et territoire: fin de règne et regain critique*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. "Espace et territoires" 2009.
- OKUN A.: *Egalité vs Efficacité — Comment trouver l'équilibre?* Paris: Economica, 1982.
- ORZECZOWSKI M.: *Polityka, władza, panowanie w teorii Maxa Webera*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1984.
- PERBEN D.: "Imaginer les métropoles de l'avenir". Rapport de mission, Assemblée Nationale, janvier 2008. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000068/0000.pdf>.
- PERRINEAU P.: *La crise du politique*. "La pensée de midi" 2002, nr 7, s. 28—31. za R. PYKA: *Efektywność a reprezentatywność współczesnych systemów demokratycznych — technokracja a demokracja — na przykładzie V Republiki Francuskiej*. W: *Nie tylko Internet*. Red. J. MUCHA. Kraków: NOMOS, 2010.
- PINSON G., ROUSSEAU M.: *Les systèmes métropolitains intégrés. État de lieu et problématique*. "Revue d'études et de prospective" DATAR 2001, nr 4.
- PINSON G.: *Des métropoles ingouvernables aux métropoles oligarchiques*. "Territoires 2040", nr 1, DATAR 2010.
- PINSON G.: *La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains*. "Pôle Sud" 2010, nr 32.
- PINSON G.: *Projets de ville et gouvernance urbaine Pluralisation des espaces politiques et recomposition d'une capacité d'action collective dans les villes européennes*. "Revue française de science politique" 2006, Vol. 56, nr 4.
- POPŁAWSKA A.: *Podejście antropologiczne a metody historyczne i socjologiczne na terenie nauk politycznych*. W: *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce. Szkice z antropologii polityki*. Red. B. SZKLARSKI. Warszawa: Scholar, 2008.

- PORTER M.E.: *Postawy, wartości i przekonania a makroekonomia dobrobytu*. W: *Kultura ma znaczenie*. Red. L.E. HARRISON, S.P. HUNTINGTON. Poznań: Wyd. Zysk i S-ka, 2003.
- Przewodnik po jednostkach współpracy międzygminnej*, Stowarzyszenie Merów Francji (*l'Association des Maires de France*) 09/2007. <http://www.banatic.interieur.gouv.fr>.
- PYKA R., WÓDZ J.: *Raymond Boudon we współczesnej socjologii francuskiej*. W: R. BOUDON. *Logika działania społecznego*. Kraków: NOMOS, 2009.
- PYKA R., WÓDZ J.: *Socjolog jako zaangażowany uczestnik debaty publicznej. Dialektyka roli współczesnego socjologa w ujęciu Michela Wieviorki*. W: M. WIEVIORKA. *Dziewięć wykładów z Socjologii*. Kraków: NOMOS, 2011.
- PYKA R.: *Dom Miasta Saint-Étienne jako efekt pomyślnej polsko-francuskiej współpracy zdecentralizowanej*. „Regiony Polski” 2004, Katowice: Wyd. Śląsk nr 1 (6).
- PYKA R.: *Globalizacja — sprawiedliwość społeczna — efektywność ekonomiczna. Francuskie dylematy*. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2008.
- PYKA R.: *Kultura mitycznego francuskiego egalitaryzmu w konfrontacji z rzeczywistością globalnego rynku — mit wyjątkowości Francji a konwergencja globalnego kapitalizmu*. W: *Kultura a rynek*. Red. S. PATRYCKI. Lublin: Wyd. KUL, 2008, s. 259—265.
- PYKA R.: *Kumulowanie mandatów przedstawicielskich jako specyfika francuskiego systemu politycznego*. „Prawo i polityka” 2010, nr 1 (2).
- PYKA R.: *Lokalne “gouvernance” jako przejaw dehierarchizacji procesów decyzyjnych oraz nowa forma dialogu społecznego*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2/2011.
- PYKA R.: *Minimizing the Side Effects of the Metropolization as a Condition for Maintenance of Transition and Resilience in Post-Industrial Agglomerations*. “Journal of Economics and Management” 2013, nr. 10.
- PYKA R.: *Na rozdrożach współczesnej demokracji w kontekście partycypacji obywatelskiej młodzieży*. W: *Wielopropblematyka — wybrane aspekty ponowoczesności*. Red. G. LIBOR, Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2014.
- PYKA R.: *O niektórych źródłach ograniczonego uczestnictwa politycznego — kryzys czy metamorfoza demokracji*. W: *O pożytkach z badań z dziedziny socjologii i antropologii polityki. Próby refleksji*. Red. J. WÓDZ. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2012.
- PYKA R.: *Teoria działania i samotworzenia się społeczeństwa jako nowatorski wkład Alaina Touraine’a do współczesnej socjologii francuskiej i światowej*. W: A. TOURAINE. *Samotworzenie się społeczeństwa*. Kraków: NOMOS, 2010.
- PYKA R.: *Wpływ egalitaryzmu na dyskurs publiczny we Francji (w kontekście jego infiltracji przez idee liberalne)*. W: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*. Red. J. WÓDZ. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2009.
- PYKA R.: *Wspólnota Aglomeracji Saint-Étienne Métropole jako przykład postępującego w Europie procesu metropolizacji*. W: *Sposób na Metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii*. Red. R. PYKA. RSS MSNP UŚ, 2010.
- PYKA R.: *Zarządzanie obszarami metropolitalnymi na przykładzie francuskich rozwiązań instytucjonalnych — między inercją a zmianą*. „Przestrzeń Społeczna” (“Social Space”) 2012, nr 4.
- Quelles contributions des conseils de développement à la construction des agglomérations?*, Association Communautés Urbaines de France, 03/2010.
- QUÉVA C., VERGNAUD G.: *Du territoire à l'intermédialité : essai de réflexions territoriales locales en Allemagne, en France et en Espagne*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*, Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. “Espace et territoires” 2009.
- RACIBORSKI J.: *Obywatelstwo w perspektywie socjologicznej*. Warszawa: PWN, 2011.
- RETAILLÉ D.: *Malaise dans la géographie: l'espace est mobile*. W: *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives*. Red. M. VANIER. Rennes: PUR, coll. “Espace et territoires” 2009.



- RHODES R.: *From Marketization to Diplomacy: It's the Mix That Matters*, "Public Policy and Administration" 1997, Vol. 12.
- RONDIN J.: *Le sacre des notables*. Paris: Fayard, 1985.
- ROSANVALLON P.: *Kontrdemokracja: polityka w dobie nieufności*. Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Dolnośląskiej Szkoły Wyższej, 2011.
- ROSANVALLON P.: *La crise de l'État-providence*. Paris: Seuil, 1981.
- ROSANVALLON P.: *La nouvelle question sociale. Repenser l'État-providence*. Paris: Seuil, 1995.
- ROSENAU J., CZEMPIEL E.O.: *Governance without Government. Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press 1992.
- ROZENBLAT C., CICILLE P.: *Les villes européennes. Analyse comparative*. DATAR 2003.
- RYKIEL Z.: *Concepts of the Metropolis as a Form of the City and Region: Inspirations for Sociology*. „Przestrzeń Społeczna” („Social Space”) 2012, nr 3.
- SADOUN M.: *La democratie en France*. Gallimard, 2000.
- SARTORI G.: *Teoria demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998.
- SCHUMPETER J.A.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.
- SIMME J.M.R.: *The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach*. "Cambridge Journal of Regions, Economy and Society" 2009.
- SIMON H.A.: *From substantive to procedural rationality*. W: S.J. LATSIS: *Method and Appraisal in Economics*. London: Cambridge University Press, 1976.
- SKĄPSKA G.: *Niklas Luhmann i teoria systemów społecznych. Wstęp do wydania polskiego*. W: N. LUHMANN: *Systemy społeczne*. Kraków: NOMOS, 2007.
- SMĘTKOWSKI M., JAŁOWIECKI B., GORZEŁOK G.: *Obszary metropolitalne w Polsce: problemy rozwojowe i delimitacja*. Raporty i Analizy EUROREG, 1/2009.
- SMĘTKOWSKI M.: *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*. „Studia Regionalne i Lokalne” 2001, nr 4(7).
- SOJA E.: *Postmetropolis. Critical Studies of Cities and Regions*. Oxford, UK: Blackwell, 2000.
- SOWA K.Z.: *Przedmowa*. W: I. PIETRASZKO-FURMANEK: *Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych*. Kraków: Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne — Oficyna Wydawnicza AFM, 2012.
- SOWA K.Z.: *Szkice o sferze publicznej i polskim społeczeństwie obywatelskim*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2012.
- SPANOU C.: *Abandonner ou renforcer l'état webérien?* "Revue française d'administration publique" 2003, nr 105—106.
- STANISZKIS J.: *Władza globalizacji*. Warszawa: Scholar, 2003.
- STONE C.: *Regime Politics, Governing Atlanta, 1946—1988*. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- SUCHACKA M., PYKA R., TREMBACZOWSKI Ł.: *Selected Driving Forces and Mechanisms for the Urban Economic Resilience in the Silesian Post-Industrial Cities*. "Regions", Regional Studies Association 2012, nr 286.
- SZACKI J.: *Historia myśli socjologicznej*. Warszawa: PWN, 2002.
- SZCZEPAŃSKI M.S.: *Dekalog regionu i miasta nowoczesnego*. W: Red. E. NYCZ, Z. WIERTELORZ: *Dziedzictwo i perspektywy miasta oraz jego mieszkańców*. Opole 2002.
- SZCZEPAŃSKI M.S., ŚLĘZAK-TAZBIR W.: *Górnośląskie metamorfozy. Region przemysłowy w procesie zmian: od osady fabrycznej do metropolii?* „Studia Socjologiczne” 2009, nr 4.
- SZCZEPAŃSKI M.S., KRZYSZTOFEK K.: *Zrozumieć rozwój*. Katowice: UŚ, 2002.
- SZCZEPAŃSKI M.S., ŚLIZ A.: *Stare okręgi przemysłowe w procesie metropolizacji*. W: *Czy metropolia jest miastem?* Red. B. JAŁOWIECKI. Warszawa: EUROREG, Scholar, 2009.
- SZKLARSKI B.: *W poszukiwaniu współczesnych powinowactw antropologii i polityki*. W: *Mity, symbole i rytuały we współczesnej polityce. Szkice z antropologii polityki*. Red. B. SZKLARSKI. Warszawa: Scholar, 2008.

- SZTUMSKI J.: *Wstęp do metod i technik badań społecznych*. Katowice: Wyd. Śląsk, 1995.
- Territoires 2040. DATAR, "Revue d'études et de prospective" nr 1.
- THOMAS O.: *Éléments d'analyse du gouvernement des villes françaises: entre gouvernance opérationnelle et gestion stratégique oligarchique*. "Revue d'Économie régionale et urbaine" 1999, nr 4.
- THUROW L.C.: *Przyszłość kapitalizmu: jak dzisiejsze siły ekonomiczne kształtują świat jutra*. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie, 1999.
- TOURAINÉ A.: *Production de la Société*. Paris: Seuil, 1973.
- VAN PUymbROECK C., REYNARD R.: *Répartition géographique des emplois. Les grandes villes concentrent les fonctions intellectuelles, de gestion et de décision*. "Insee Première" 2010, nr 1278.
- VERRIÈRE J.: *Genèse de la nation française*. Paryż: Flammarion, 2000.
- WARSMANN J.L.: "Rapport d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales". Assemblée Nationale 2008, nr 1153.
- WIEVIORKA M.: *Dziewięć wykładów z Socjologii*. Kraków: NOMOS, 2011.
- WIEVIORKA M., PYKA R.: *Socjologia jako źródło wiedzy konkretnej i społecznie zaangażowanej — w ujęciu Michela Wieviorki*. Rozmowa Roberta Pyki z Michelem Wieviorką. „Studia Socjologiczne” 2012, nr 2 (205).
- WNUK-LIPIŃSKI E.: *Świat międzyepoki: globalizacja, demokracja, państwo narodowe*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2004.
- WORMS J.P.: *Préfet et ses notables*. "Sociologie du travail" 1966, nr 3.
- WÓDZ J.: *Dlaczego antropologia polityki? Zamiast wprowadzenia*. W: *Między socjologią polityki a antropologią polityki*. Red. J. WÓDZ. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2009.
- WÓDZ J.: *Nowe szanse antropologii polityki*. „Prawo i polityka” 2009, nr 1 (2).
- WÓDZ J.: *Pożytki z refleksji z zakresu socjologii polityki i antropologii polityki — zamiast wstępu*. W: *O korzyściach z badań z dziedziny socjologii i antropologii polityki, Próby refleksji*. Red. J. WÓDZ. Katowice: Wydawnictwo UŚ, 2012.

## Indeks osobowy

### A

Alcaly Robert 251—252  
Ascher François 45—46, 251, 254  
Attali Jacques 204—205

### B

Balladur Eduard 107, 118—119, 205—210,  
212, 217, 224, 344  
Beck Ulrich 13—14, 22, 27—28, 46, 70—71  
Beal Vincent 249, 262—264  
Bevort Antoine 36—37  
Biard Michel 101, 139—140  
Boudon Raymond 16—18, 79—80, 254—255  
Bourdieu Pierre 16, 102, 271—272

### C

Chevènement Jean-Pierre 57, 112, 176—177,  
179—185, 187, 189, 190—192, 198, 200—  
202, 211, 216, 236, 242—243, 290—294,  
317, 337  
Chirac Jacques 156, 249, 319  
Clastres Pierre 18—19  
Collomb Gérard 92, 220  
Crozier Michel 139, 141, 298—299  
Crouch Colin 34—35, 272, 275

### D

Dahl Robert 17, 253  
Dallier Philippe 189, 205—206  
De Gaulle Charles 113, 147, 172—173  
Durkheim Émile 78, 100, 102

### E

Epstein Renaud 113, 138, 142, 152, 155—156,  
158, 160

Estèbe Philipe 188

### F

Feltesse Vincent 200, 312  
Fillon François 113  
Fukuyama Francis 119—120

### G

Gaudin Pierre 15, 18—19, 42  
Gaxie Daniel 192  
Giddens Anthony 13—14, 63, 70—71  
Giscard d'Estaing Valéry 113, 125, 147, 149  
Gourault Jacqueline 207—208  
Gravier Jean-François 171—172  
Guichard Olivier 147, 173—174, 336

### H

Harvey David 251—252  
Huntington Samuel Phillips 22, 100

### J

Jacobs Jane 251—252  
Jellinek Georg 24—25  
Jospin Lionel 176, 292  
Jouve Bernard 24, 27, 28, 30—32, 35, 39—41,  
45, 47, 249, 254, 264, 275, 287—288  
Joxe Pierre 174  
Juppé Alain 96, 312

### K

Kempen Ronald van 252  
Krattinger Yves 207—208

### L

Lambert Alain 203—204

Lascoumes Pierre 259

Le Galès Partick 43, 102, 147, 149, 154,  
158, 163, 165, 180, 186, 250, 251—254,  
258—259, 261—263, 266—268, 325—226

Le Lidec Patric 144—145, 158—159, 165, 176

Le Saout Rémy 180, 185, 193, 194, 196, 202,  
320

Lefèvre Christian 42, 108, 114, 167, 168, 172,  
175, 185, 190, 194, 344

Lewada Juri 272

Luhmann Niklas 14—16, 55, 244

## M

Mabileau Albert 101—102, 104—105, 110,  
138—139, 142, 148—150, 153, 155—156,  
163, 166, 171, 174, 185, 187

Marcellin Raymond 105, 173, 224

Marcou Gérard 204, 210, 344

Marcuse Peter 251

Marshall Thomas Humphrey 28

Mauroy Pierre 112, 202, 204

Mercier Michel 204

Merley Natalie 220, 222, 224, 235, 344

Mitterrand François 95—96, 112, 147, 162,  
204

Mumford Lewis 251

## N

Negt Oskar 279

## O

Okun Arthur 19—20

## P

Perben Dominique 66, 104, 119, 121, 204,  
208, 213, 244

Pinson Gilles 43—44, 82, 139—140, 142, 145,  
147, 151, 154—155, 162—163, 181, 260—  
261, 275, 283, 286, 344

## R

Raffarin Jean-Pierre 112, 156, 158, 249, 344

Reagan Ronald 96

Rocard Michel 112

Rodin Jacques 191

Rosanvallon Pierre 12, 30—31, 37—38, 41, 47,  
95, 271, 328—329

Rosenau James 25, 43, 82

## S

Schumpeter Joseph 254

Soja Edward 252—353

Spanou Calliope 33, 276, 278, 280—281

Sueur Jean-Pierre 319

## T

Thatcher Margaret 96

Thomas Olivier 287

Thurrow Lester 20

Tocqueville Alexis de 8, 103, 161, 239

Touraine Alain 8, 55, 64, 134—135

## V

Voynet Dominique 189, 203, 187, 292—293,  
295—296, 309, 311—312, 317

## W

Warsmann Jean-Luc 105, 205

Weber Max 26, 62, 78, 247—248, 252, 268,  
275, 327

Wieviorka Michel 11—12, 34, 76, 272, 274,  
345

## Indeks pojęciowy

### A

agregacja (efekt) 14, 17—18, 37, 44—46, 58, 79, 81, 86, 88, 132, 246, 249, 253—254, 273, 277

Akt I decentralizacji 143, 156, 161

Akt II decentralizacji 156, 158

antropologia polityki 8, 18, 41, 52, 55, 57—64, 73, 96, 116, 136, 145, 273, 333

antyporządek globalnego ładu 11, 13—21, 31, 46, 49—53, 57, 62—63, 67, 81, 133, 239—240, 331—335

ATR (*Administration Territoriale de la République*) lub „ustawa Joxe” 174—175, 177, 181, 290

### B

biegun metropolitalny (*pôle métropolitain*) 200, 211, 220—223, 235—238, 243, 268, 300, 337—338

### C

Chevènement, reforma 57, 112, 176—177, 179—185, 187, 189, 190—192, 198, 200—202, 211, 216, 236, 242—243, 290—294, 317, 337

### D

DATAR (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*) 118, 120, 122, 142, 150—151, 171

decentralizacja 31, 37, 41, 53, 56—57, 72—73, 77, 108, 111—112, 115, 137—138, 141—149, 152, 155, 156—157, 159—168, 173—175, 210, 233—234, 240—244, 247,

249—251, 254, 262, 284, 292, 315, 324, 336—338

deficyt demokratyczny (*déficit démocratique*) 44, 115, 193—194, 205, 217, 219, 242, 281, 289, 292—293, 295, 316—318, 329, 340

demokracja bez obywateli 163, 241

demokracja deliberacyjna 34, 37, 71, 87, 183, 193, 261, 268, 271—273, 278—280, 283—284, 294—295, 311—312, 328

demokracja kontestująca (*démocratie de contestation*) 40—41

demokracja kolaboracyjna (*démocratie de collaboration*) 315

demokracja korporacyjna (*démocratie corporative*) 12, 39—41

demokracja lokalna (*démocratie locale*) 146—147, 162—163, 180, 239, 256, 267—268, 270—271, 274, 287—288, 293, 290—295, 302, 305—306, 314, 319

demokracja partycypacyjna (*démocratie participative*) 27, 37, 54, 162—163, 241, 272, 275, 280, 283, 287, 295, 303, 309, 313, 315, 318, 327, 328—329, 340

demokracja przedstawicielska (*démocratie représentative*) 9, 22, 32—33, 35—40, 47, 51, 54—55, 73—75, 246—247, 269—272, 275, 279, 281, 289, 294, 297, 316, 327, 333, 338—339

demokracja radykalna (*démocratie radicale*) 40—41

departament 98, 101, 105, 111—116, 136, 138, 141, 144, 148—151, 155—159, 164—165, 167, 174—177, 212—223, 232—237, 241, 243, 301, 322, 324, 337

deteritorializacja 23, 29, 31, 44—45, 247  
*Dotation Globale de Fonctionnement* — DGF  
 182, 189, 216, 223—224, 231  
 dyspersja (rozproszenie) władzy 21, 25—25,  
 53, 163, 270

## E

efekt agregacji 14, 17—18, 37, 44—47, 50,  
 58, 79, 81, 87—88, 133, 246, 253—254,  
 273, 277  
*EPCI (Etablissement Public de Coopération  
 Intercommunale)* 172, 174, 177, 179, 181,  
 190, 196, 201, 211—212, 217—224, 242,  
 276, 289—293, 316, 338, 348

## F

funkcje metropolitalne (*fonctions métropoli-  
 taines*) 23, 82, 85, 90, 118, 121, 125—130,  
 136

## G

globalizacja 7, 11—27, 31—33, 37—44, 49—  
 54, 56, 69, 71, 77, 82—85, 95—98, 117,  
 132, 134, 144—145, 163, 195, 209, 247,  
 250—252, 269—270, 329, 332—337  
 gmina 103—105, 111, 116, 155, 158, 167,  
 174—177, 183, 188—189, 192, 217—218,  
 223, 276, 281, 285, 298, 320—324, 336—  
 339  
*governance* (ang.); *gouvernance* (fr.) 9, 12,  
 14—15, 18, 23, 25—27, 33, 35—36, 39—  
 42, 44, 46—47, 53—54, 62, 67, 72—73, 75,  
 78, 88, 94, 102, 139—150, 154—155, 160—  
 163, 180, 194—195, 201, 237, 245—296,  
 308, 314—315, 318, 324—325, 327—329,  
 339—340

## H

historyczność 8, 52—55, 57—58, 62, 67,  
 114, 116—117, 133—136, 166, 170, 195,  
 240, 243—244, 279, 331, 333, 335—338,  
 340—341

## I

*intercommunalité* 65, 132, 170, 176, 179, 186,  
 191—198, 203, 237, 294, 296, 343  
*ingouvernabilité* 72, 75, 163, 253, 275

## J

jakobinizm 39, 110, 112—113, 137—138, 191

*jacobinisme apprivoisé* („jakobinizm oswojo-  
 ny”) 112, 139  
 jurydyzacja 26

## K

klasa metropolitalna 86  
 klauzula kompetencji generalnej (*clause de la  
 compétence générale*) 77, 145, 191, 205—  
 206, 210, 321  
 Komitet Balladura 107, 205—212, 217, 224  
 kontrdemokracja 12, 30, 37—51, 271, 328—  
 329, 339  
 kryzys reprezentacji 34—40, 271—273, 288—  
 289, 298, 305, 327, 338

## L

legitymizacja władzy 33, 35, 40, 51, 147, 150,  
 241, 248—249, 255, 258, 264, 266, 276—  
 280, 289, 290, 303, 320, 325, 238, 338—339  
 lokalny system polityczno-administracyjny  
 (*système politico-administratif local*) 67,  
 100—101, 107—117, 132—168, 184—185,  
 200—201, 233, 236, 239—242, 290, 324,  
 327, 335—336

## Ł

łączenie (kumulacja) mandatów przedsta-  
 wicielskich 56—57, 106—115, 137—144,  
 149, 159, 161—167, 219—220, 241, 252

## M

ustawa Marcellin (*loi Marcellin*) 105, 173, 224  
 metagra 13, 16, 46, 50  
 metapolityka 14  
 metaregulacja 15—17, 46, 81  
 metropolie równowagi (*métropoles d'équili-  
 bres*) 171  
 metropolizacja 5, 12, 22, 43—44, 50—54,  
 81—93, 118, 133—135, 195—196, 209,  
 134, 334—338  
 miasto neoliberalne 73, 135  
 miasto postkeynesowskie 73  
 miejski reżim polityczny (*régime politique  
 urbain*) 262  
 miejski reżim władczy (*régime urbain*) 241,  
 274  
 miejski system władzy (*gouvernement urba-  
 ine*) 262  
 międzygminność 168, 170, 176, 186—188,  
 190—198, 203, 243, 276, 316, 323



między-międzygminność 198  
międzyterytorialność 195—199, 282  
*mille feuilles institutionnelles* (tysiąc warstw instytucjonalnych) 115  
model elektoralno-przedstawicielski (reprezentacyjny) 30, 36—37, 51, 271, 289, 316, 328, 339  
model partycypacyjny 27, 37, 54, 162—163, 241, 272, 275, 280, 283, 287, 295, 303, 309, 313, 315, 318, 327, 328—329, 339—340

## N

nacjonalizm metodologiczny 62  
*new public management* 156, 277  
„notabilizacji” (*notabilisation*) lokalnego systemu władzy 163, 241, 336

## O

obszar metropolitalny 82—86, 93, 134, 177, 199, 221  
obszar miejski (*aire urbaine*) 117, 119, 121—122, 127, 129, 174, 187, 196  
obywatelstwo 23—34, 49—50, 247, 333  
obywatelstwo aktywne 30  
obywatelstwo miejskie 31  
obywatelstwo pasywne 28, 30  
obywatelstwo postuniwersalistyczne 30  
oligarchia 54, 163, 274—275, 283, 287—289, 305—306, 314, 326—329, 339

## P

państwo narodowe 13, 20—23, 28, 32, 42, 60, 70, 247, 332—333  
państwo opiekuńcze (*État-providence*) 52, 95—97, 102, 251  
państwo postjakobińskie 324  
państwo postweberowskie 46, 247—248  
perurbanizacja 87, 91, 188—189, 285  
postdemokracja 34—36, 272—274, 283, 289, 329, 339  
porozumienia międzygminne 169  
przestrzeń mobilna 24, 199, 281  
przywództwo transakcyjne 194  
przywództwo transformacyjne 194  
*public choice* 183

## R

rada ds. rozwoju (*conseil de développement* lub *C2D*) 190, 287, 293—325, 339—344

radny (*élu*) 56, 109, 111, 138—140, 146—156, 161—162, 164—165, 180—183, 190—195, 206—207, 216—124, 233—234, 241, 247, 260—267, 276—279, 283—284, 291—299, 303—309, 312, 318—320, 322—325  
radny terytorialny (*conseiller territorial*) 211, 219  
raport Acadie 190, 203  
raport Attali 204  
raport Balladur 206—207, 209—224  
raport Dallier 289, 205  
raport Krattinger 207  
raport Lambert 203  
raport Mauroy 112, 202—204  
raport Mercier 204  
raport Perben 66, 104, 119—213, 344  
raport Warsmann 105, 205  
region 26, 42, 80—87, 98—99, 110—121, 130—131, 140—158, 164, 172, 175, 199—123, 129, 131, 139, 276, 301, 312, 344  
regulacja krzyżowa (*régulation croisée*) 137—143, 153, 161  
republika bliska ludziom (*république de proximité*) 157, 206  
*résilience urbaine* 93  
reterytorializacja 23, 31, 44, 247  
rewolucja francuska 8, 56, 57, 70, 100—112, 131—135, 146, 165, 241, 335—336  
reżim miejski (*régime urbain*) 162, 262, 241, 309, 318, 326, 338—340  
rządność 15, 18, 25, 39—40, 53, 75—76, 245—248, 250—253, 267, 275, 283  
rządzenie na dystans (*gouverner à distance*) 113, 138, 142, 152, 156—161, 233

## S

samowytwarzające się społeczeństwo 8, 14, 53, 62, 64, 70, 81, 116, 334, 340  
SIVOM — *Syndicats intercommunaux à vocation multiple* 169  
SIVU — *Syndicats intercommunaux à vocation unique* 169  
socjologia polityki 8, 52, 55, 57—64, 92, 116, 145, 333  
suburbanizacja 136, 182  
system autopojetyczny 14, 55, 244  
systemy funkcjonalne 17—18, 78—79  
systemy współzależne 17—18

**T**

terytorializacja rozwoju 99, 134, 146  
*Trente glorieuses* (Trzy chwalebne dekady) 94

**U**

uczący się obszar metropolitalny 94, 134, 334  
 umowy aglomeracyjne (*contrats d'agglomération*) 190, 203, 293  
 Unia Europejska 23, 26, 29, 103, 113, 116, 120, 145—156, 252  
 uniformizacja horyzontalna 186  
 uniformizacja wertykalna 186  
*urban resilience* 93

**V**

Voynet, ustawa 189, 203, 287, 292—296, 309—312, 317

**W**

westfalska epoka 21, 38, 42, 50, 248  
 władza relacyjna 15  
 władza nieukończona 194  
 wrażliwe strefy miejskie (*zones urbaines sensibles* — ZUS) 157  
 wspólnota aglomeracji (*communauté d'agglomération*) 66, 115—116, 131—132, 169, 177, 179, 182, 187—193, 197—198, 202,

204, 206—213, 217, 221, 223, 225—226, 228, 230, 234—235, 242, 289, 291, 296, 298—301, 316—318, 323—328, 339

wspólnota miejska (*communauté urbaine*) 57, 75, 89, 91—92, 115—116, 131—132, 172—173, 178—182, 187, 191—194, 197—200, 204, 206—213, 217, 220—223, 225—226, 228, 230, 234—235, 242—243, 254, 261, 289, 291, 296, 298—308, 310—312, 316—318, 323—328, 339

wspólnota gmin (*communauté des communes*) 174—175, 177—178, 180, 182, 187—188, 197—198, 221, 224—226, 228, 230, 242, 289

wspólnota miast (*communautés de villes*) 174—175, 177

współrządzenie 6, 35, 39, 40, 46, 54, 75—79, 88, 144, 186, 195, 264—266, 274, 277—279, 283—288, 318, 325, 327, 339

współrządzenie sieciowe (*gouvernance par réseau*) 270, 277—278, 281

**Z**

zawodowi społecznicy (*professionnels de la participation*) 287

zawody metropolitalne lub metropolitalne miejsca pracy 126—131, 136, 334

Robert Pyka

## **Metropolization and Local Governance Global Challenges of the Nation-State on the Example of the French Fifth Republic**

### Summary

Globalization undoubtedly is one of modern processes which lay foundations for most significant changes to contemporary societies. Social, economic and political phenomena, undergoing within nation-states and independently on them, have become a part of the network of global concerns and relations that the states are able to control no more than in a limited sense. In terms of localness the phenomenon is reflected in the processes of metropolization of urban agglomerations which form their own unique systems of governance. In doing so, they become distinctive laboratories of new forms of government and democracy. The increasing inadequacy of the territorial structure of the state and its institutional systems in terms of network systems and multilevel relations that form new and functional living space for contemporary man are responsible for initiating reforms in states. However, the process of those changes does not go automatically, and it most often stands for a confrontation of the global system imperatives with values, norms and institutions deeply rooted in social structure and shaped in the Westphalian era. Therefore, the search for wise answers to global challenges abounds in diverse results, an example of which may be seen in hybrid territorial units in France which are concomitant with the specific forms of governance that are formed within. Despite the fact that the book deals with French *status quo* in the main, it touches upon universal issues which concern challenges that modern democratic nation-states have to meet.

The book addresses all researchers of contemporary times, who make an attempt to come to deeper understanding of the changes that a modern state and democracy have to face in times when the global system is being shaped. Unique is the fact that this book transcends theoretical digressions being at the same time embedded in the context of a particular society.

The conclusions are based on an extensive empirical sources that the author of this book collected while conducting his research in France, where he had the honor of running discussions with French eminent scholars, politicians and people engaged in self-government. According to the reviewer of the book, Professor Kazimierz Z. Sowa: „The collected research material presents itself as very interesting and valuable one; additionally its research method makes it a *sui generis* source of information. [...] The results provide us with a solid amount of knowledge about modern France whose problems go beyond the present ones.”



Robert Pyka

## **La métropolisation et la gouvernance locale Les défis globaux de l'État-nation à l'exemple de la V<sup>e</sup> République française**

### **Résumé**

La globalisation est sans doute un des processus modernes qui se trouvent à la source des transformations les plus importantes au sein des sociétés contemporaines. Les phénomènes sociaux, économiques et politiques, qui se produisaient jusqu'ici indépendamment au sein des États-nations, sont devenus une partie de réseaux des liens globaux et des interdépendances, contrôlés par ces États seulement dans une mesure limitée. Dans la dimension locale, ce phénomène trouve son reflet dans les processus de métropolisation des agglomérations qui produisent leurs propres systèmes de co-gouvernement, en devenant ainsi des laboratoires de nouvelles formes de pouvoir et de démocratie. Une croissante inadéquation de la structure territoriale de l'État et de son système institutionnel, par rapport aux systèmes de réseau et des relations juxtaposées, formant de nouveaux espaces fonctionnels de la vie de l'homme moderne, initient des changements intérieurs des États. Le processus de ces changements ne s'opère pas automatiquement et, le plus souvent, signifie la confrontation avec des impératifs du système global, avec des valeurs, normes et institutions profondément enracinées socialement, et formées à l'époque westphalienne. La recherche des réponses adéquates aux défis globaux apporte alors des résultats divers et nuancés, dont l'exemple peuvent être des unités territoriales hybrides, apparaissant en France, dotées des systèmes de gouvernance spécifiques. Bien que le livre en grande partie concerne la situation française, il aborde également des questions universelles, relatifs aux défis qui se posent aux démocraties des États-nations contemporains.

Le livre s'adresse à tous ces chercheurs de modernité qui tentent de comprendre des processus de transformation, auxquels l'État moderne et la démocratie dans les conditions de formation du système global se soumettent. L'étude présentée, qui ne se résume pas aux analyses purement théoriques, se distingue par la mise en place de la problématique en question dans les conditions de la société concrète. L'auteur a appuyé ses conclusions sur un grand matériau empirique, formé pendant ses recherches en France, où il a eu l'occasion de discuter avec d'éminents scientifiques, politiques et représentants du gouvernement local contemporains. « Le matériau de recherches établi est très intéressant et de valeur, et la façon de le réunir semble unique. [...] Nous recevons grâce à lui une portion de savoir solide sur la France contemporaine et sur ses problèmes, non seulement contemporains » (K.Z. Sowa, 2014).







Redaktor Gabriela Marszałek  
Projekt okładki Anna Wołosiaś-Tomaszewska  
Redaktor techniczny Barbara Arenhövel  
Korektor Mirosława Żłobińska  
Łamanie Edward Wilk

Copyright © 2014 by  
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego  
Wszelkie prawa zastrzeżone

**ISSN 0208-6336**  
**ISBN 978-83-8012-042-6**  
(wersja drukowana)  
**ISBN 978-83-8012-043-3**  
(wersja elektroniczna)

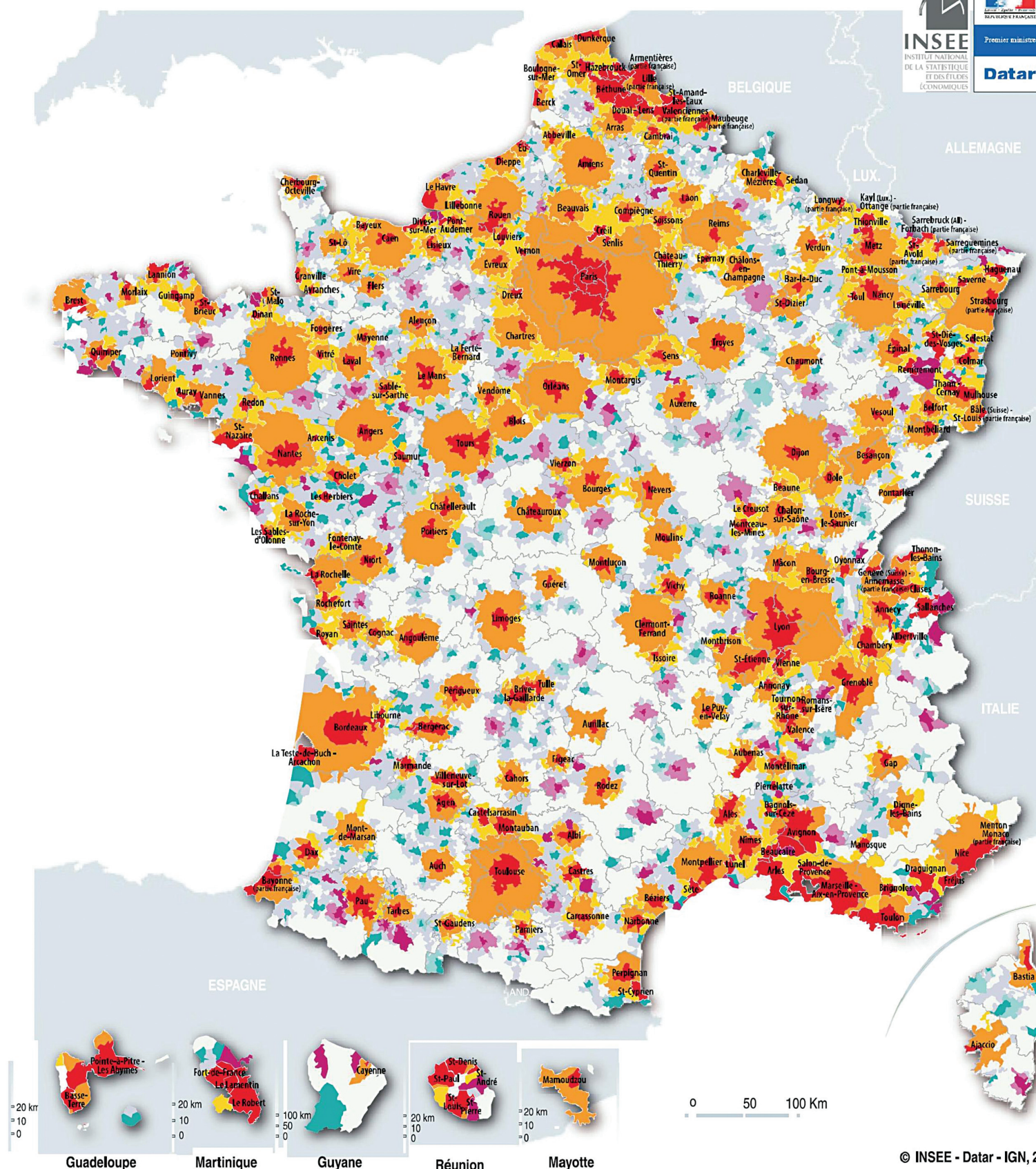
Wydawca  
**Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego**  
**ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice**  
[www.wydawnictwo.us.edu.pl](http://www.wydawnictwo.us.edu.pl)  
e-mail: [wydawus@us.edu.pl](mailto:wydawus@us.edu.pl)

---

Wydanie I. Ark. druk. 23,0 + 10 wkładek. Ark. wyd. 34,0.  
Papier offset III 90 g      Cena 74 zł (+ VAT)

---

Druk i oprawa: „TOTEM.COM.PL Sp. z o.o.” Sp.K.  
ul. Jacewska 89, 88-100 Inowrocław



© INSEE - Datar - IGN, 2011

Réalisation : Datar - Observatoire des territoires -2011

## OBSZAR DUŻYCH REGIONÓW MIEJSKICH

### DUŻE OBSZARY MIEJSKIE

- Centrum obszaru miejskiego - 3 257 gmin
- Strefa zew. obszaru miejskiego - 12 305 gmin
- Obrzeża dużych obszarów miejskich - 3 980 gmin

Nazwa dużego obszaru miejskiego

## POZOSTAŁE OBSZARY MIEJSKIE

### ŚREDNIE OBSZARY MIEJSKIE

- Ośrodki średniej wielkości - 447 gmin
- Strefa zew. średniej wielkości ośrodków - 803 gmin

### MAŁE OBSZARY MIEJSKIE

- Małe ośrodki miejskie - 873 gmin
- Strefa zew. małych ośrodków miejskich - 587 gmin

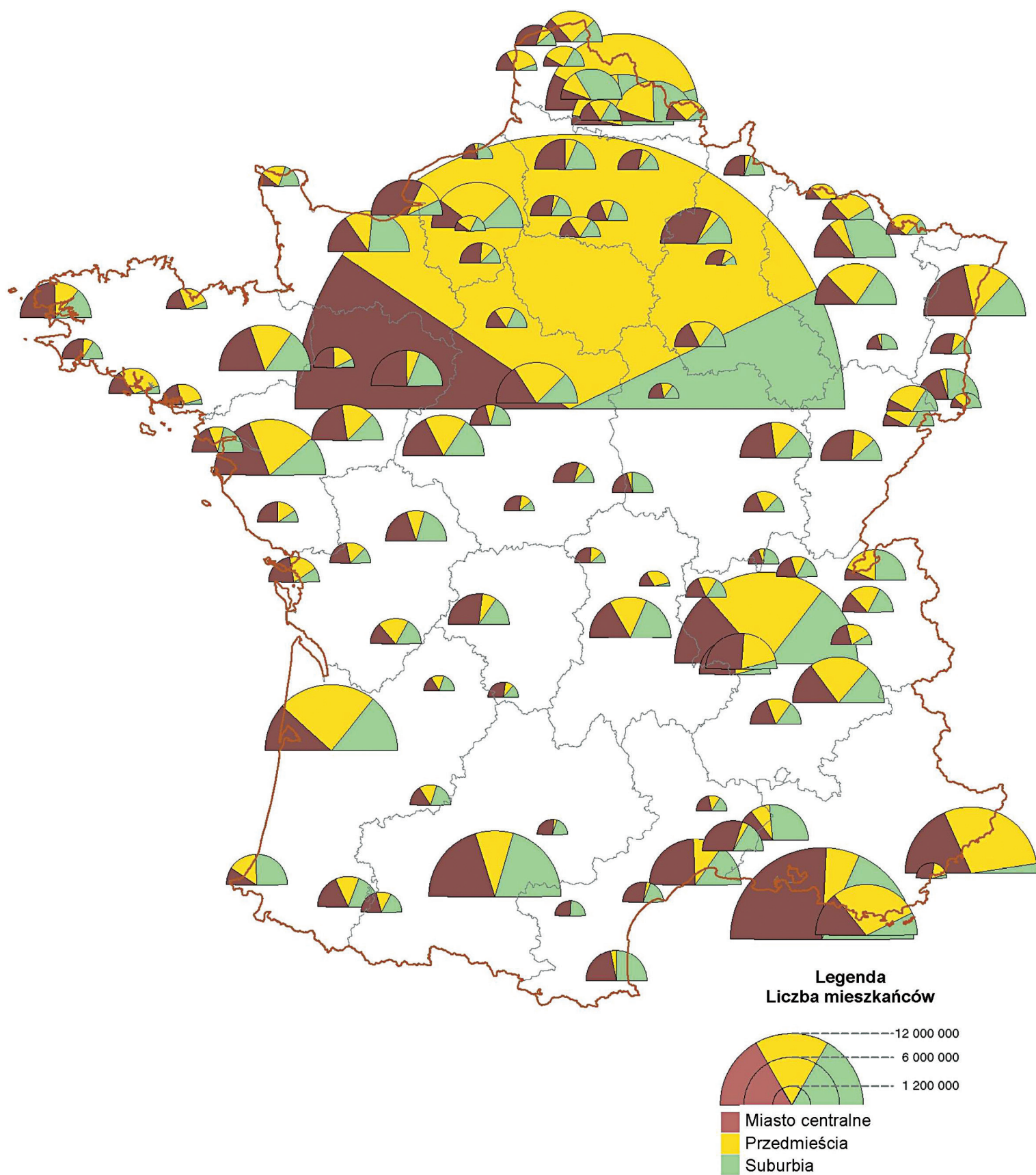
■ Pozostałe gminy w układzie multipolarnym

Gminy odizolowane poza zasięgiem ośrodków miejskich

Mapa 1. Francuskie obszary miejskie z uwzględnieniem wielkości ich populacji w 2010 roku

Źródło: C. BRUTEL, D. LEVY: *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 — 95% de la population vit sous l'influence des villes.* „Insee Première” 2011, nr 1374.





**Mapa 2.** Liczba mieszkańców największych francuskich obszarów miejskich  
Źródło: *Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2001, s. 13.



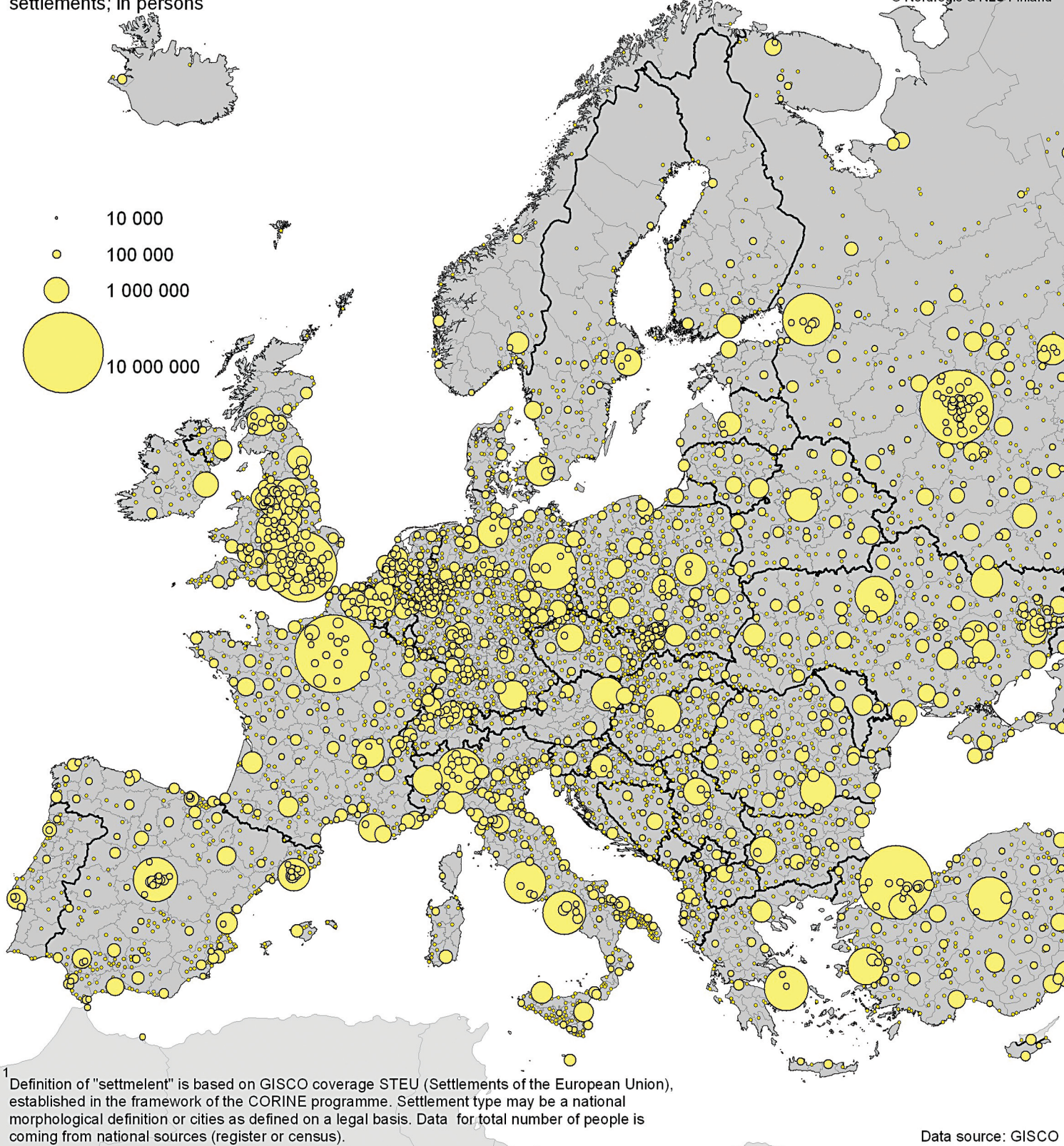
## European Cities and Towns

Total number of people living in European settlements<sup>1</sup>, in persons

0 260 520 780 km

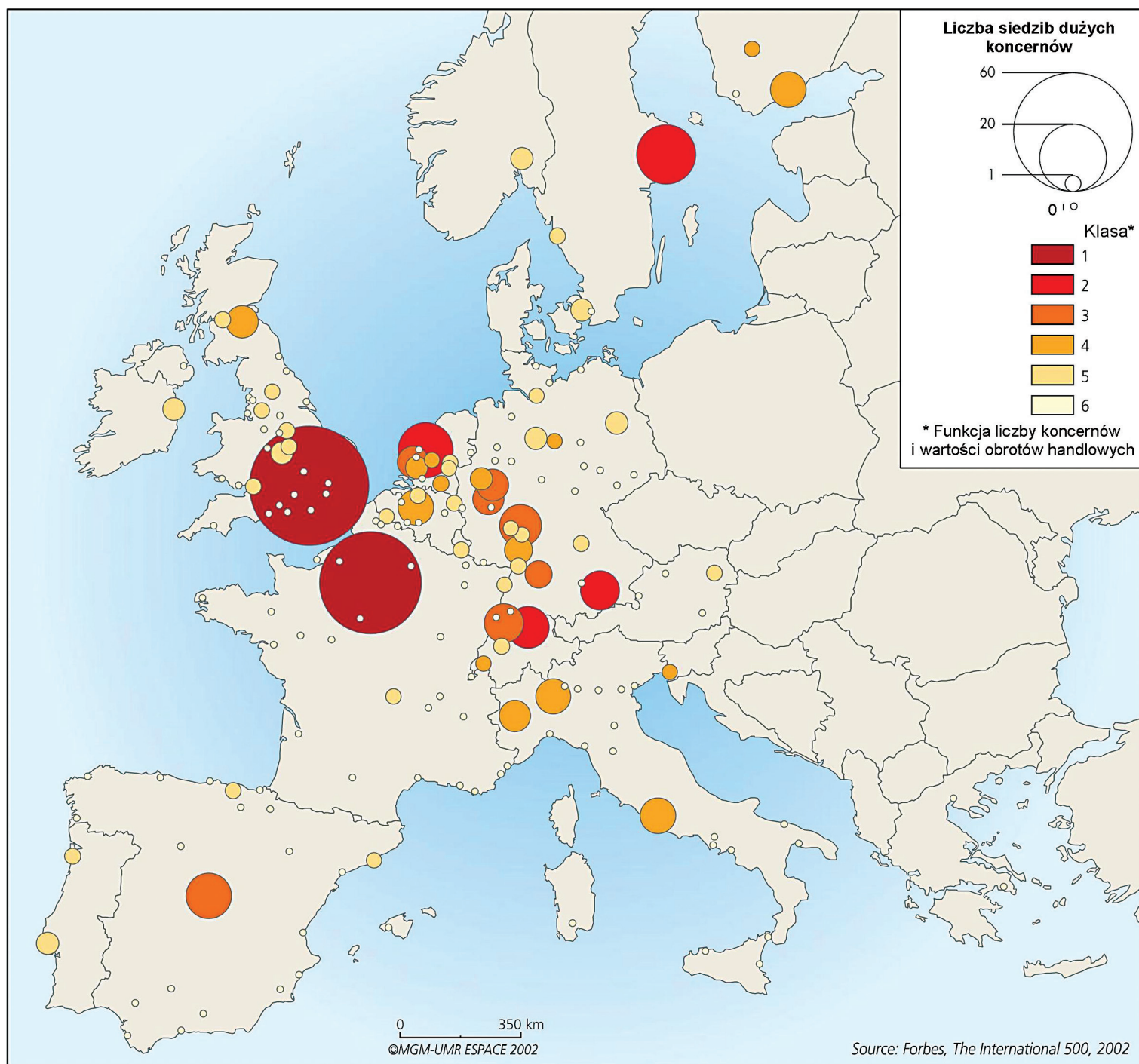


© Nordregio & NLS Finland



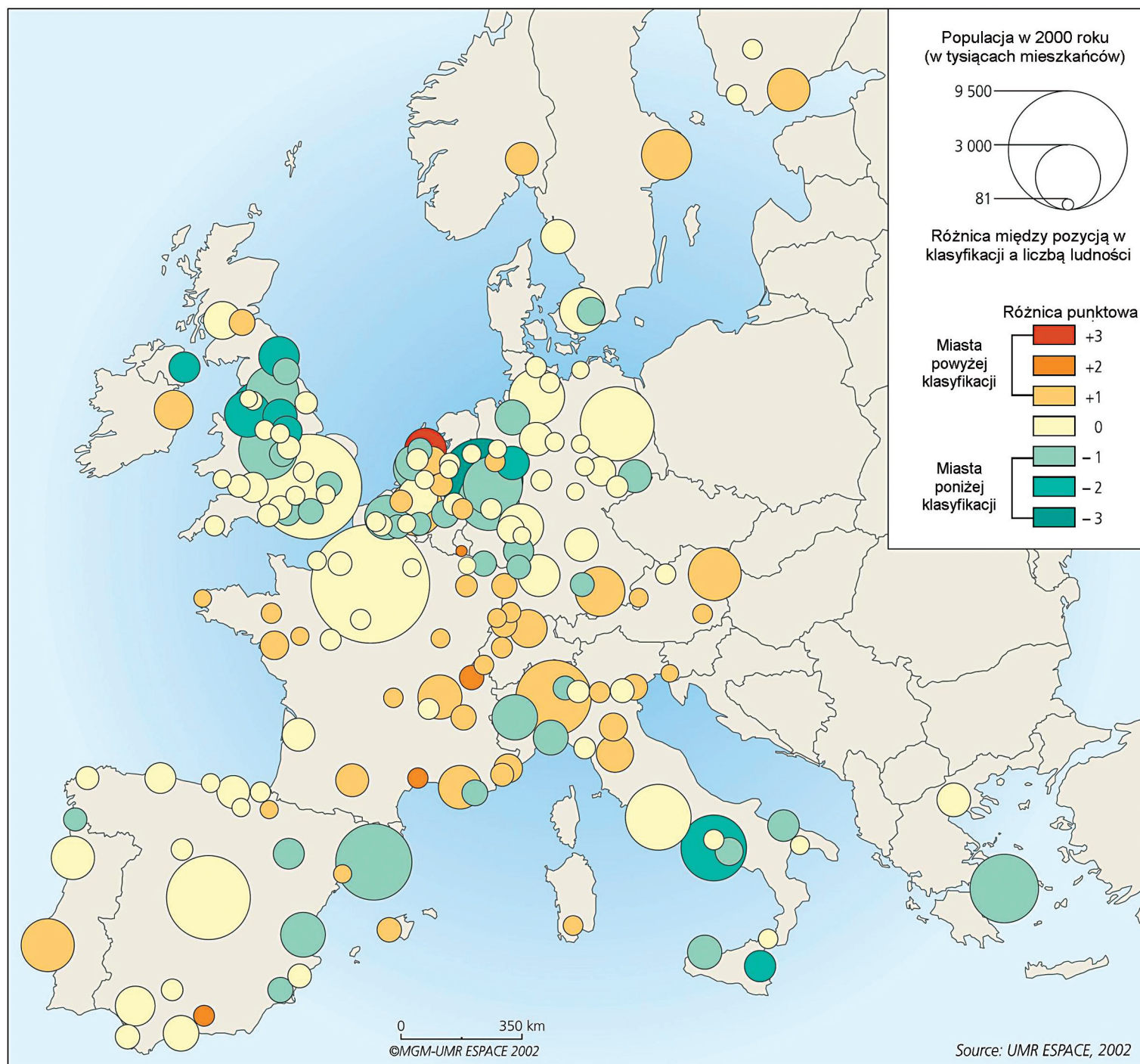
**Mapa 3.** Populacja największych europejskich miast i aglomeracji  
 Źródło: Johanna Roto, Nordregio 2011, [www.nordregio.se](http://www.nordregio.se). [dostęp: 3.12.2013].





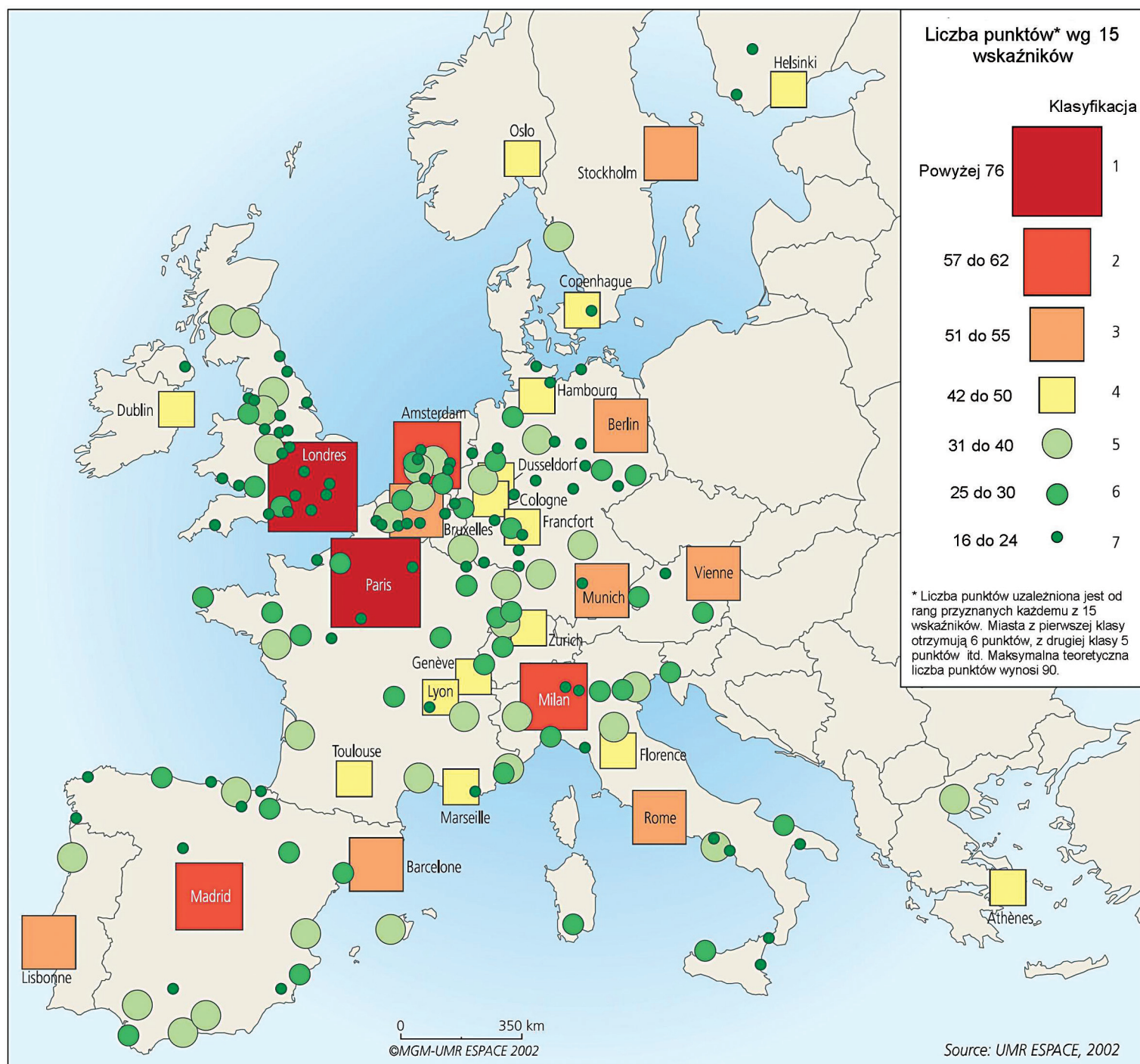
**Mapa 4.** Siedziby największych międzynarodowych europejskich grup i przedsiębiorstw  
 Źródło: C. ROZENBLAT, P. CICILLE: *Les villes européennes. Analyse comparative*. DATAR 2003, s. 29.





**Mapa 5.** Poziom oddziaływania międzynarodowego aglomeracji w stosunku do wielkości ich populacji

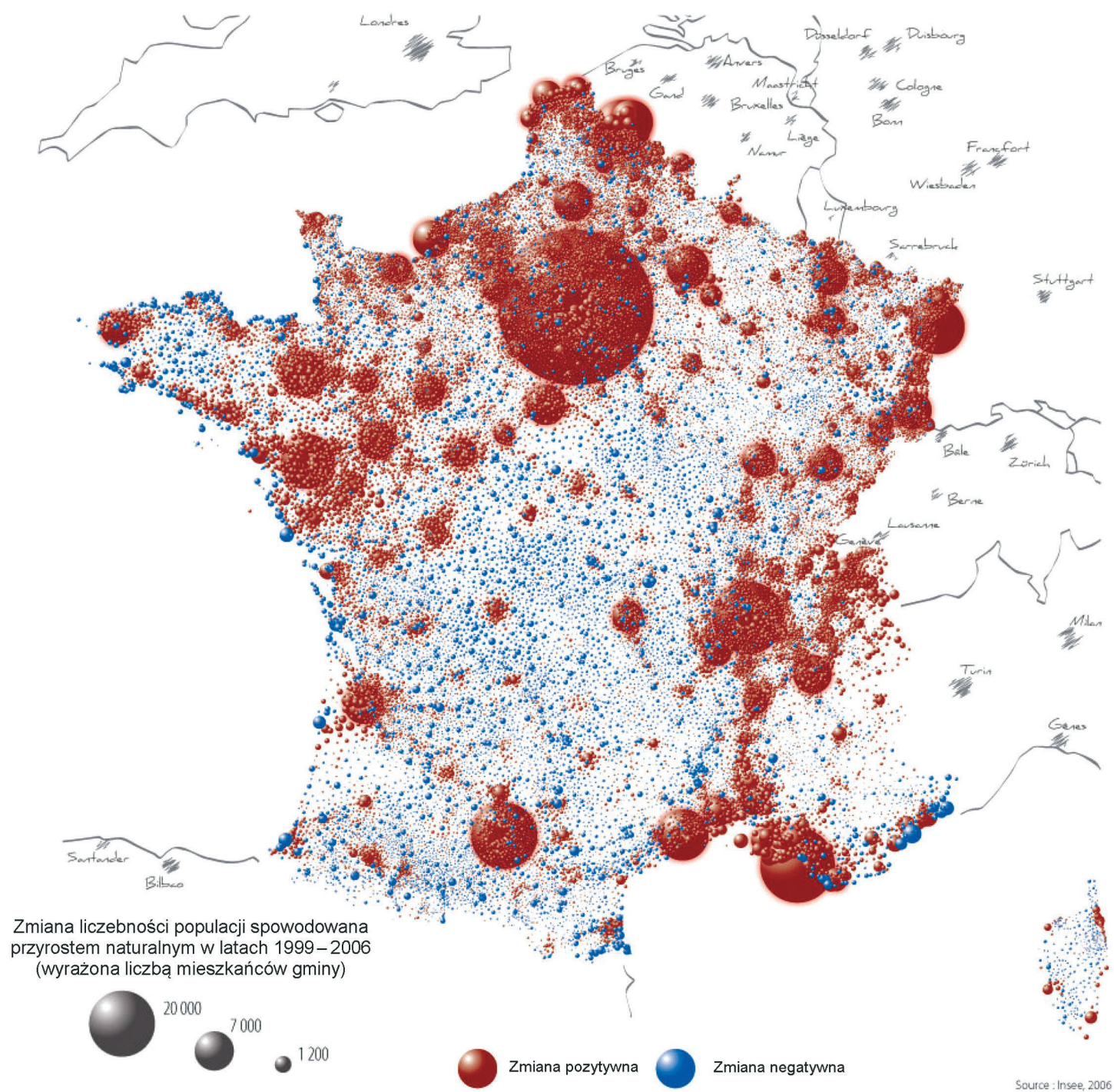
Źródło: C. ROZENBLAT, P. CICILLE: *Les villes européennes. Analyse comparative*. DATAR 2003, s. 57.



**Mapa 6.** Oddziaływanie międzynarodowe europejskich aglomeracji

Źródło: C. ROZENBLAT, P. CICILLE: *Les villes européennes. Analyse comparative*. DATAR 2003, s. 53.

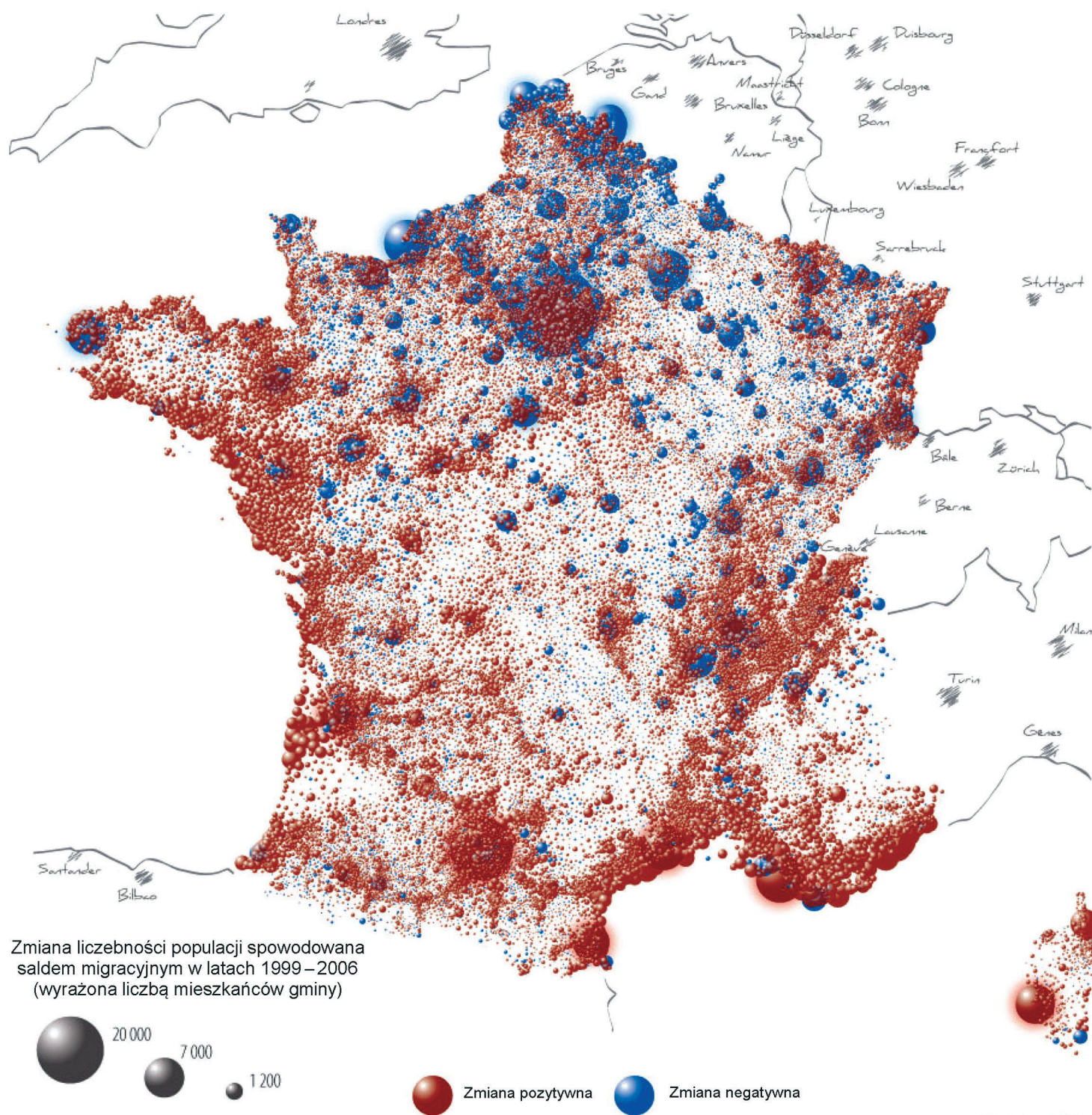




**Mapa 7.** Przyrost naturalny w latach 1999–2006

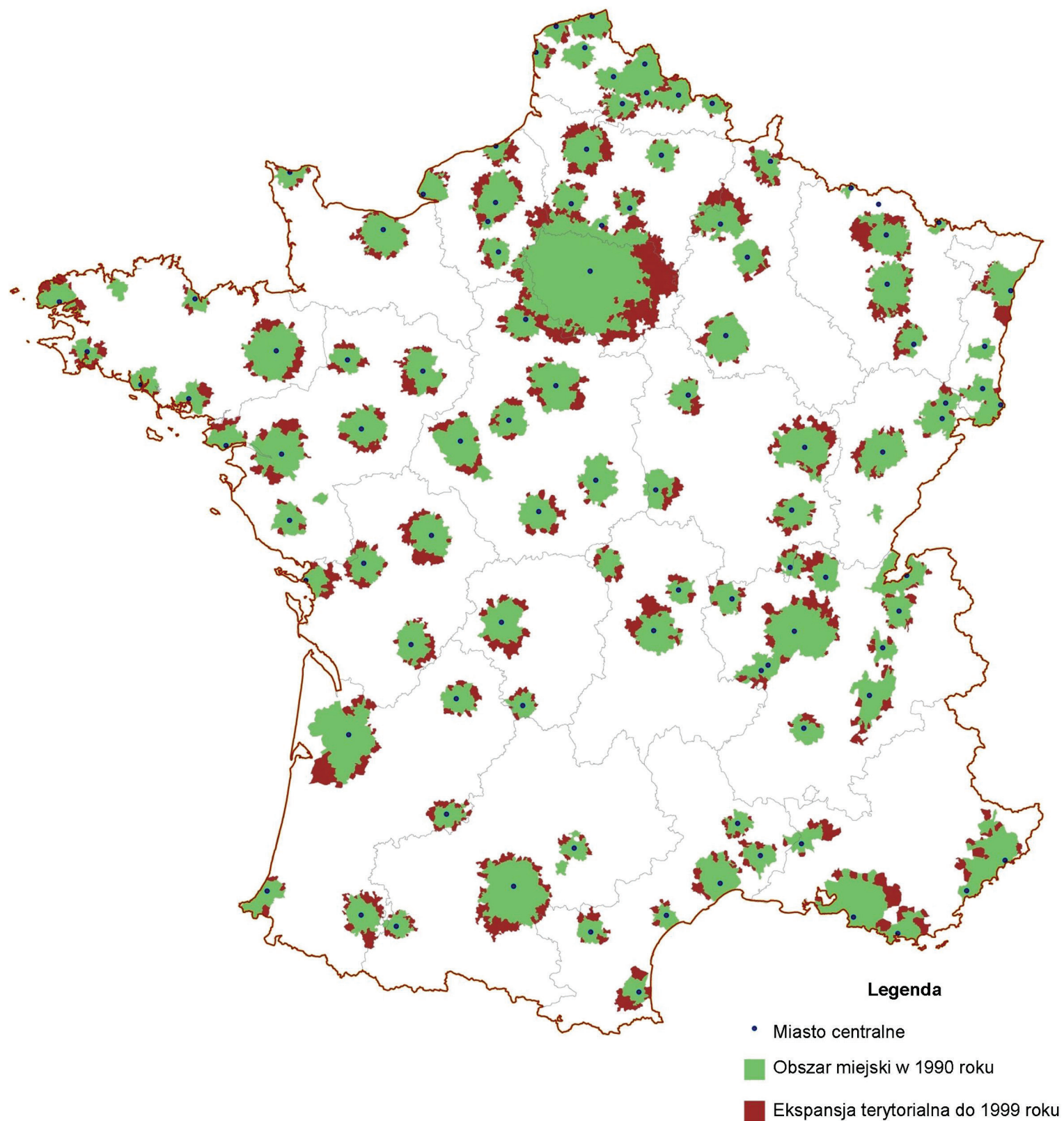
Źródło: *Territoires 2040*. „Revue d'études et de prospective”. DATAR, nr 1, s. 81.





**Mapa 8.** Saldo migracji w latach 1999–2006

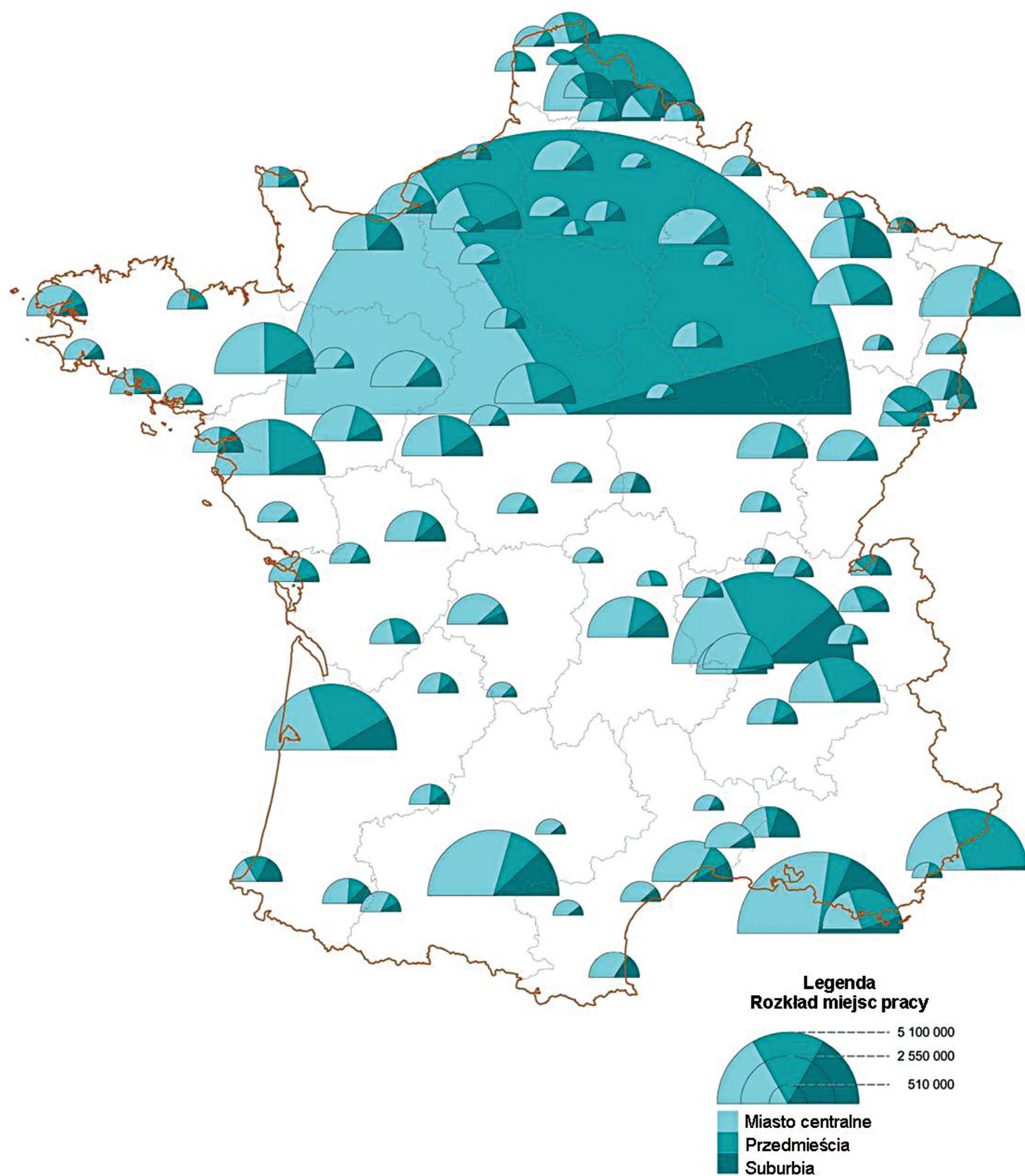
Źródło: *Territoires 2040*. „Revue d'études et de prospective”, DATAR, nr 1, s. 82.



**Mapa 9.** Ekspansja terytorialna francuskich obszarów miejskich w latach 1990—1999

Źródło: *Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2001, s. 8. [www.fnau.org](http://www.fnau.org) [dostęp: 9.05.2013].

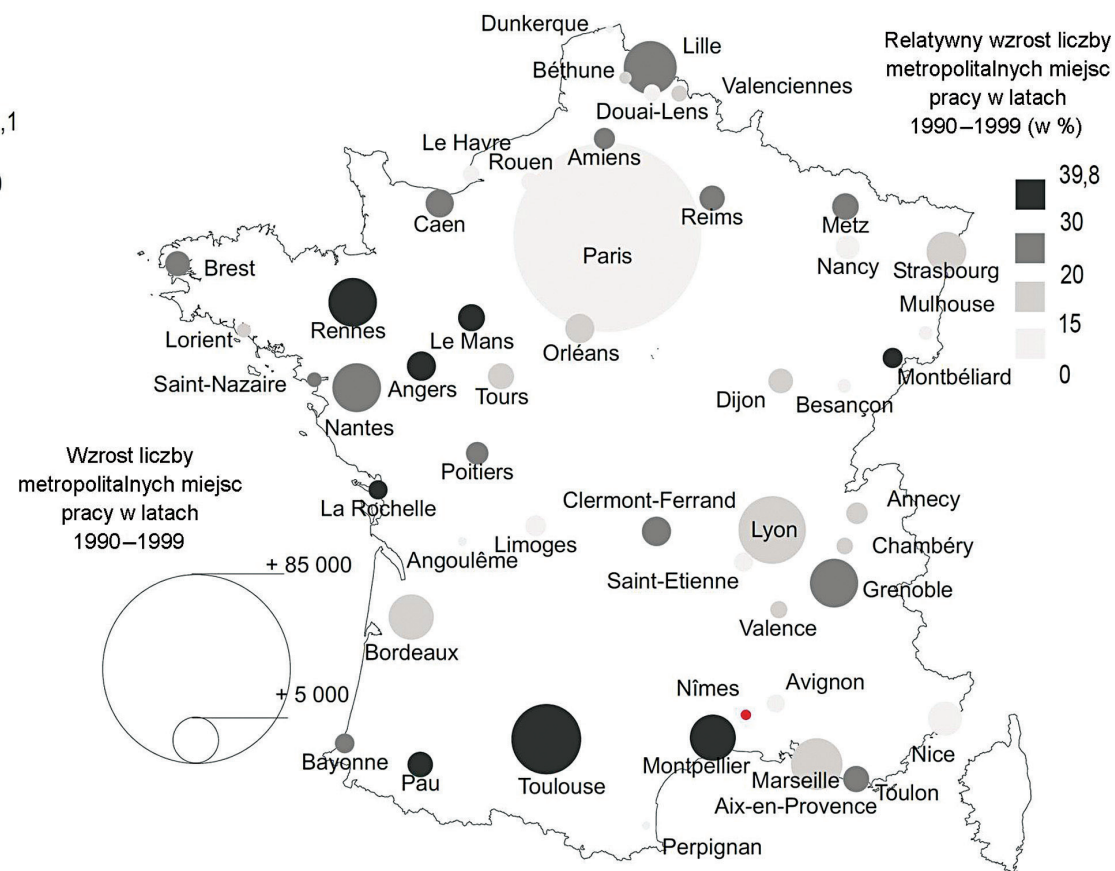
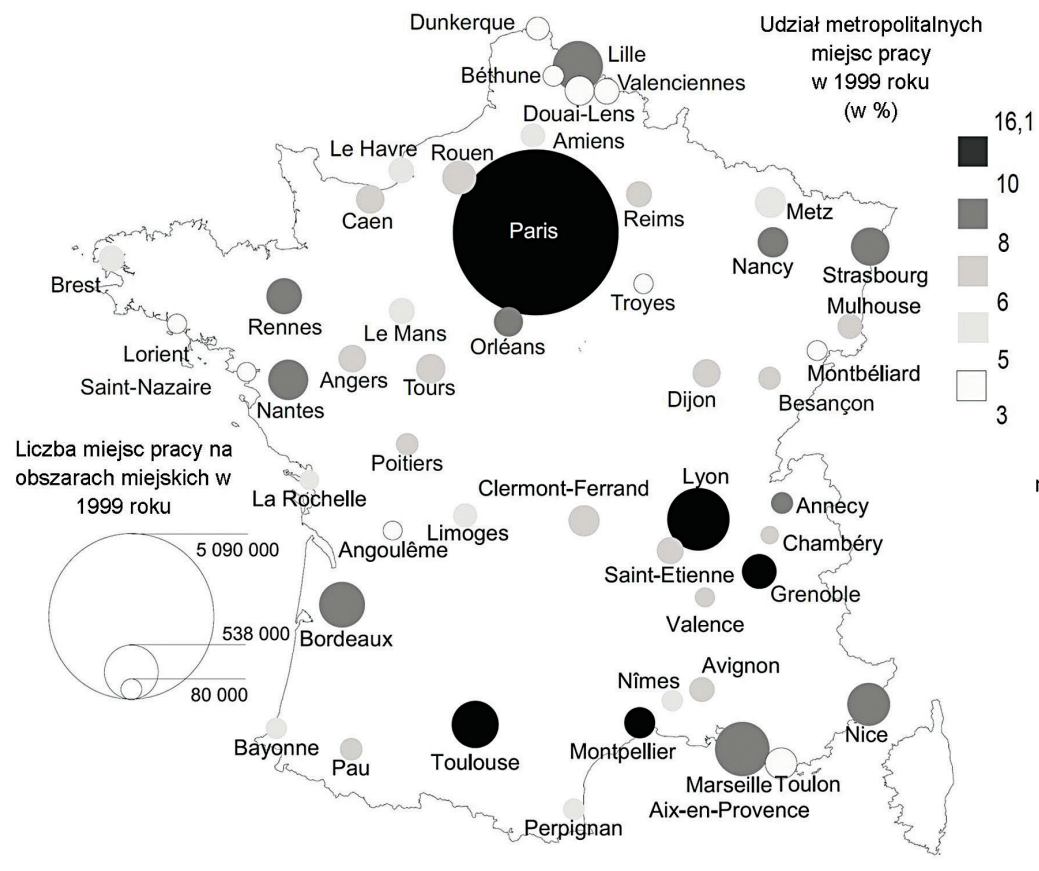




**Mapa 10.** Rozkład przestrzenny miejsc pracy w największych francuskich obszarach miejskich

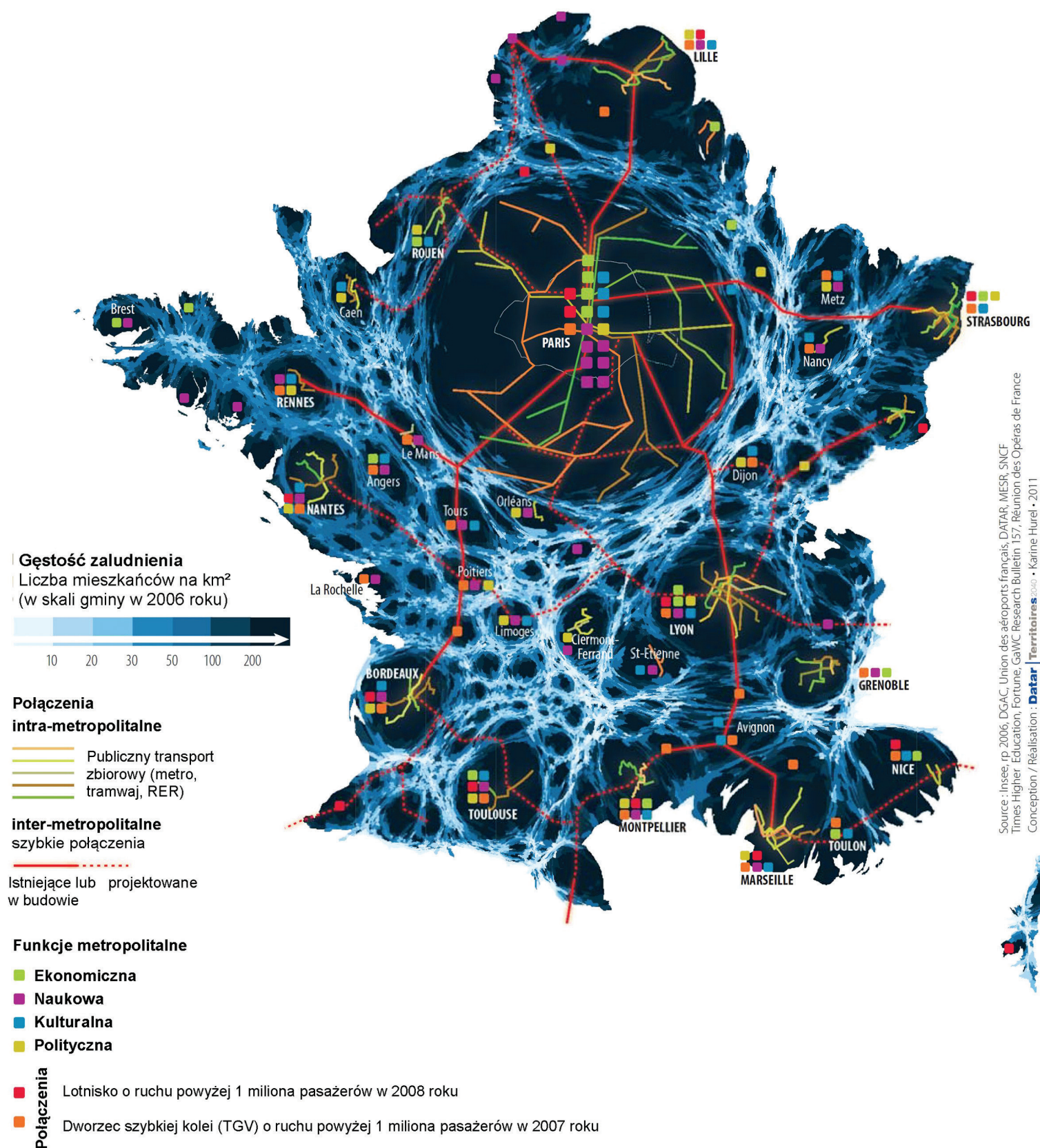
Źródło: *Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), 2001, s. 39. [www.fnau.org](http://www.fnau.org) [dostęp: 9.05.2013].





**Mapa 11.** Zmiana liczby metropolitalnych miejsc pracy w latach 1990–1999

Źródło: P. JULIEN: *Onze fonctions pour qualifier les grandes villes*. „Insee Première” 2002, nr 840, s. 2.

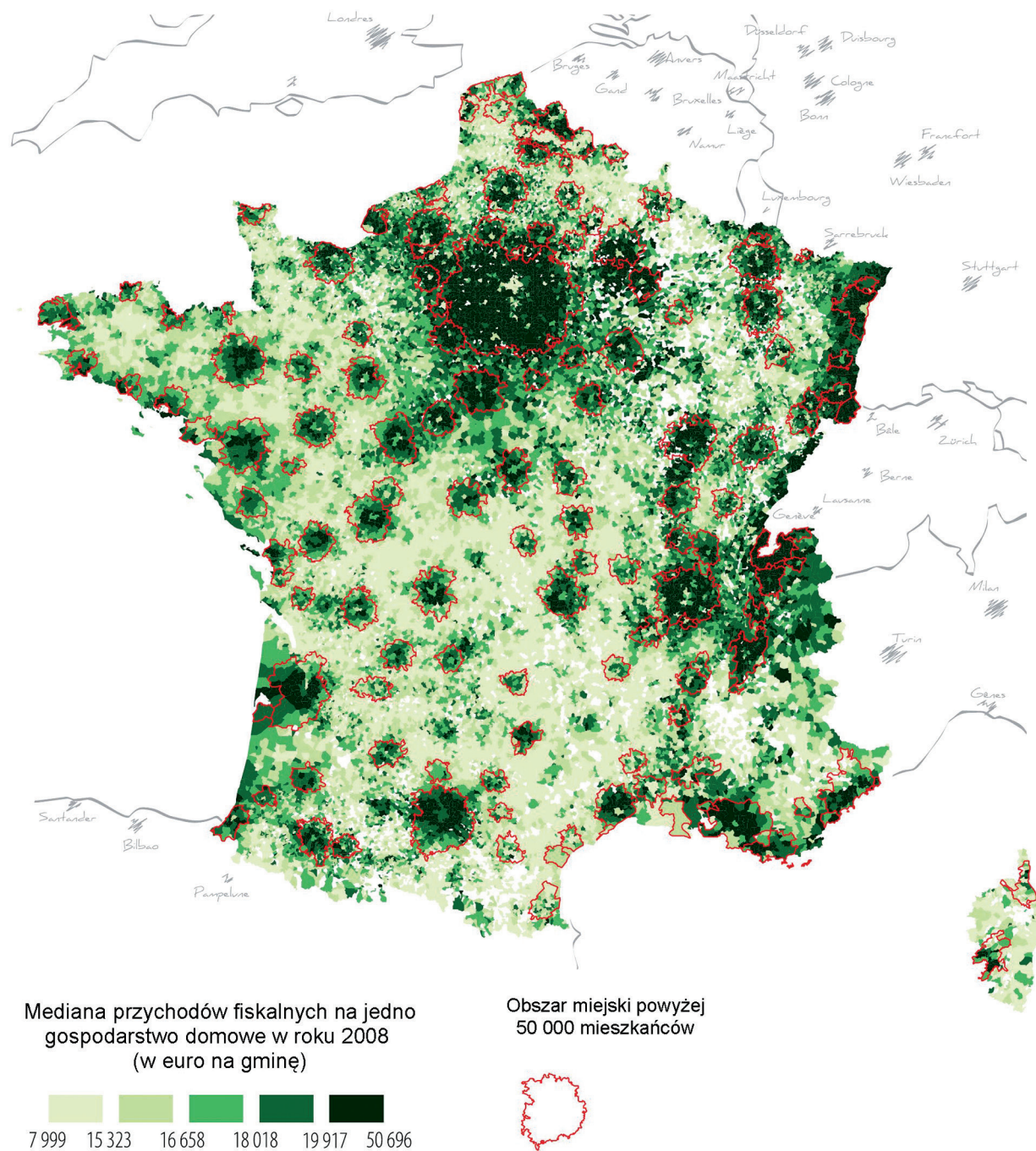


Source : Insee, rp 2006, DGAC, Union des aéroports français, DATAR, MESR, SNCF  
Times Higher Education, Fortune, GaWC Research Bulletin 157, Réunion des Opérateurs de France  
Conception / Réalisation : **Datar** | Territoires 2040 • Karine Hurel • 2011

**Mapa 12.** Potencjał funkcjonalny i demograficzny francuskich obszarów metropolitalnych

Źródło: *Des systèmes spatiaux en perspective. Territoires 2040*. „Revue d'études et de prospective”. DATAR 2011, nr 3, s. 17.





Fonds cartographiques : Francîmes © Tous droits réservés  
 Conception / Réalisation : **Datar Territoires 2040** • Karine Hurel • 2011

Source des données : Insee-DGFIP Revenus  
 fiscaux localisés des ménages

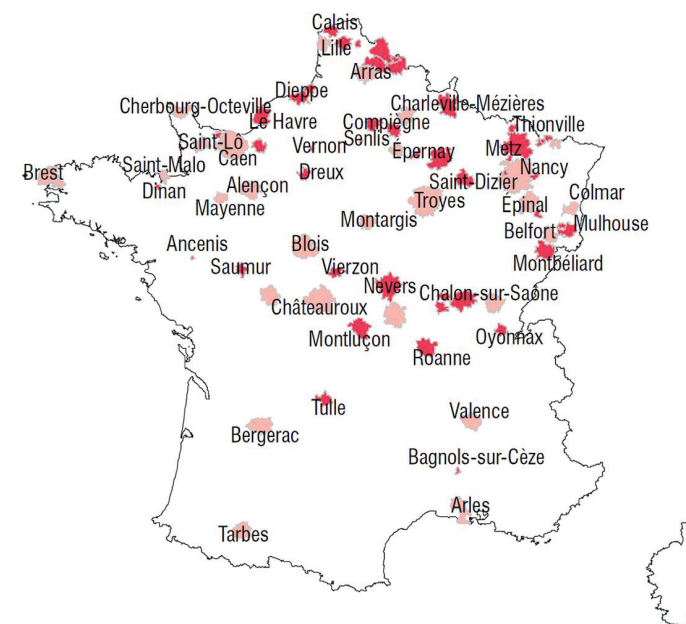
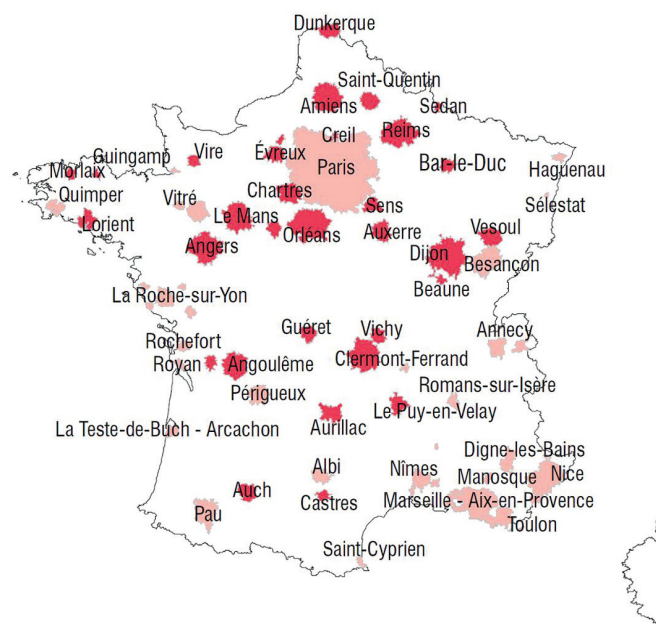
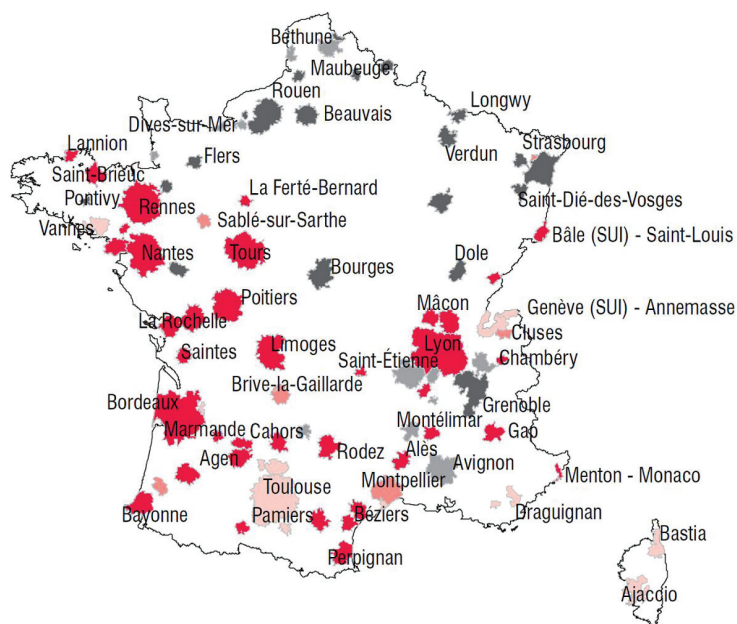
**Mapa 13.** Dochody fiskalne w gminach francuskich w roku 2008

Źródło: *Des systèmes spatiaux en perspective. Territoires 2040*. „Revue d'études et de prospective” DATAR 2011, nr 4, s. 41.

### OBSZARY MIEJSKIE O DUŻEJ DYNAMICE WZROSTU

### OBSZARY MIEJSKIE O ŚREDNIEJ DYNAMICE WZROSTU

### OBSZARY MIEJSKIE O NISKIEJ DYNAMICE WZROSTU



#### SPRZYJAJĄCA DYNAMIKA DEMOGRAFICZNA

- Znaczący wzrost gęstości i poszerzenie terytorialne
- Znaczący wzrost gęstości i rekompozycja terytorialna
- Silny wzrost gęstości
- Znaczące poszerzenie terytorialne strefy zewnętrznej
- Znaczące poszerzenie terytorialne centrum

#### UMIARKOWANA DYNAMIKA DEMOGRAFICZNA

- Umiarkowane poszerzenie terytorialne strefy zewnętrznej
- Umiarkowany wzrost gęstości

#### NISKA DYNAMIKA DEMOGRAFICZNA

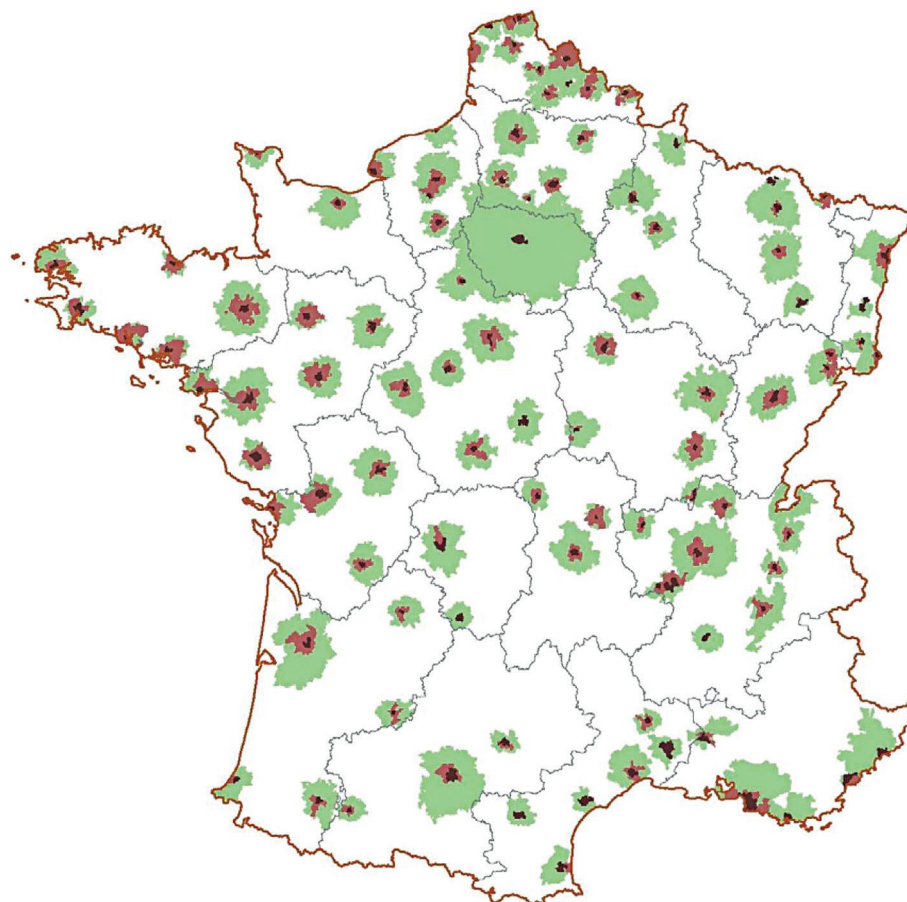
- Niski wzrost gęstości i słaby wzrost terytorialny
- Umiarkowany wzrost gęstości i średni wzrost terytorialny

**Mapa 14.** Rozwój największych francuskich obszarów miejskich w latach 1999—2008

Źródło: J.-M. FLOCH, D. LEVY: *Le nouveau zonage en aires urbaines de 2010 — Poursuite de la périurbanisation et croissance des grandes aires urbaines*, "Insee Première", 2011, nr 1375. s. 3.





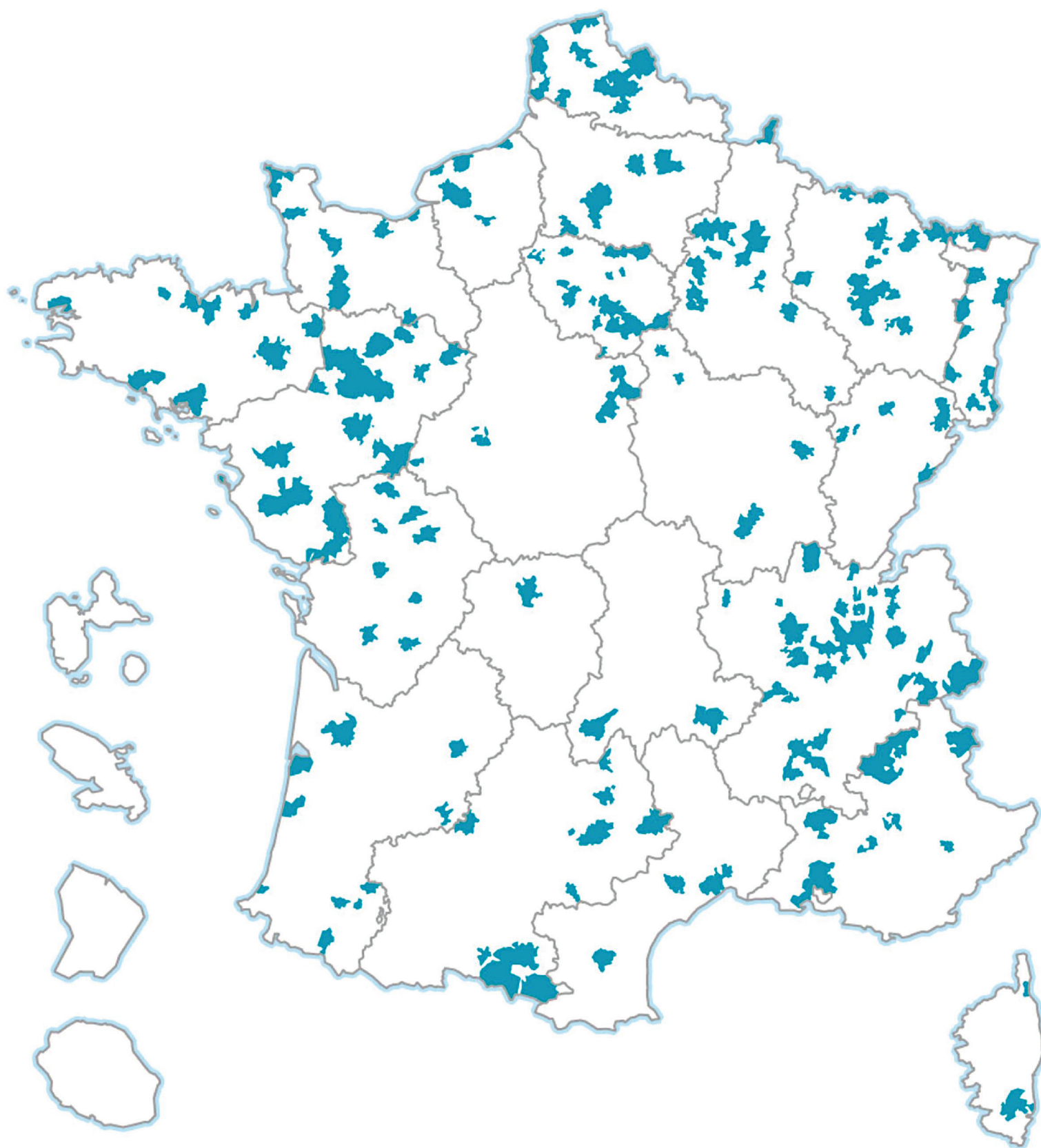


### Legenda

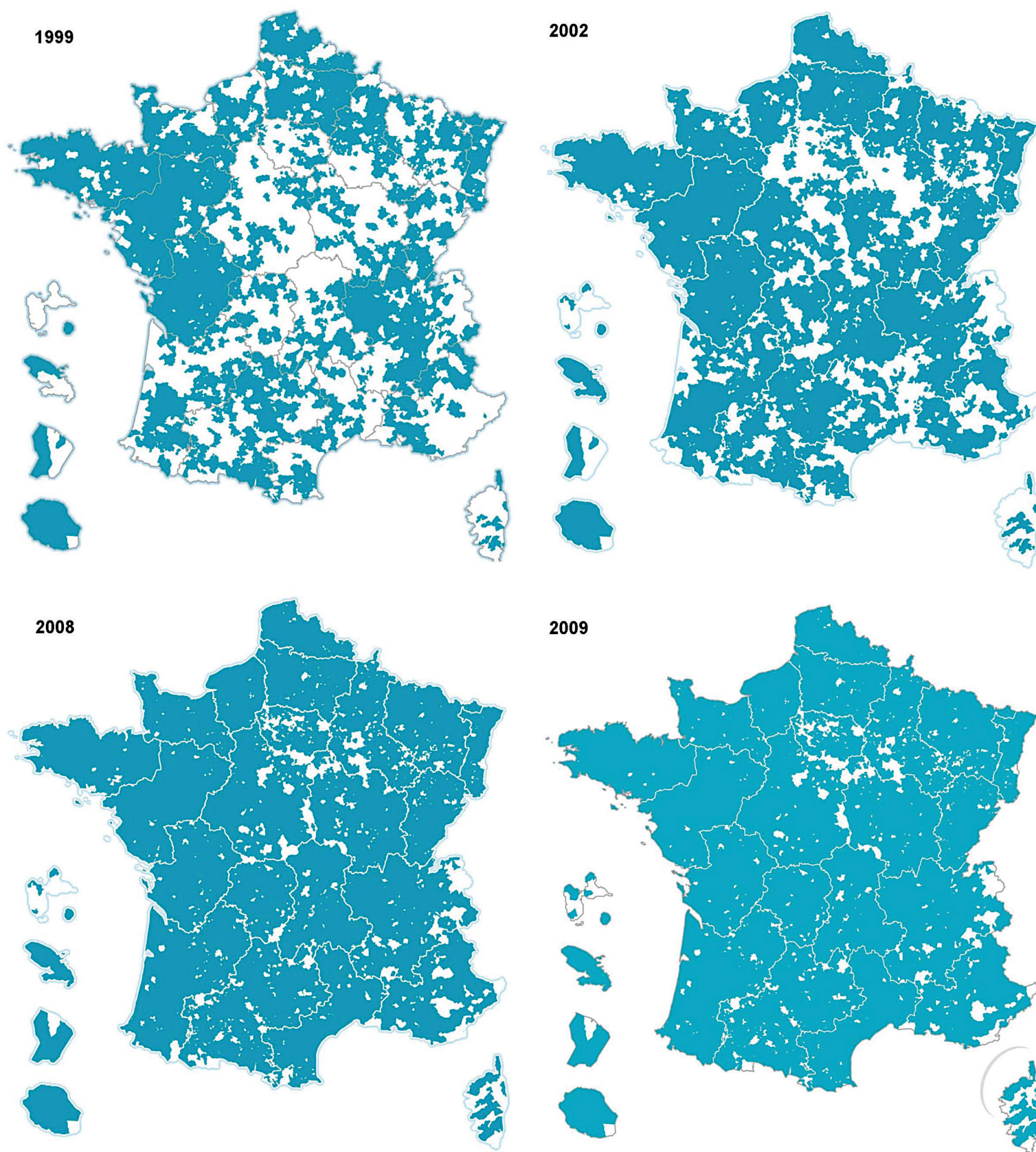
- Miasto centralne
- Wspólnota międzygminna miasta centralnego
- Obszar miejski wokół miasta centralnego

**Mapa 16.** Zasięg jednostek współpracy międzygminnej względem obszarów miejskich  
 Źródło: *Atlas des aires urbaines en France*. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) 2001, s. 7.



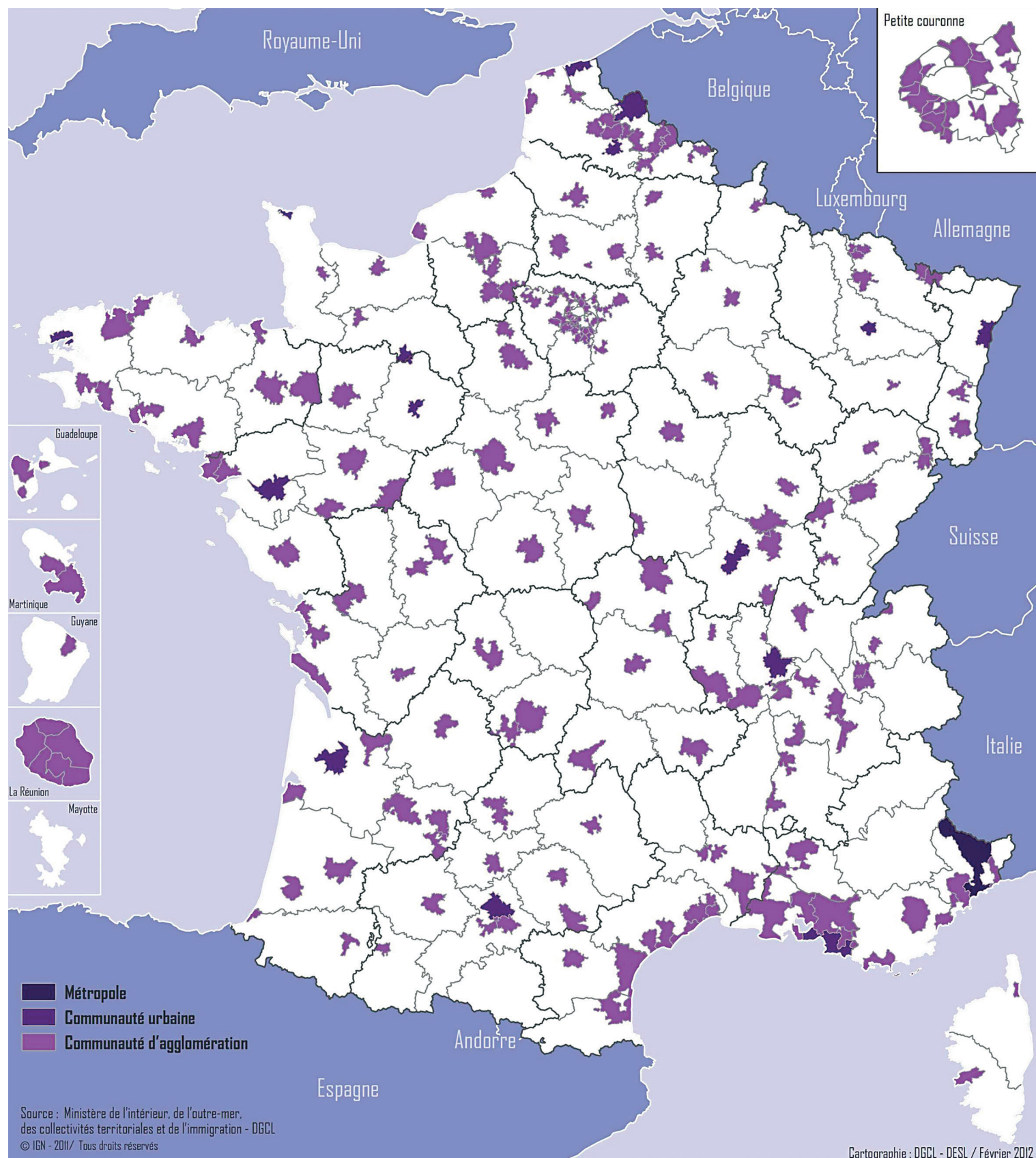


**Mapa 17.** Stan współpracy międzygminnej we Francji w 1992 roku  
Źródło: Assemblée des Communautés de France (AdCF).



**Mapa 18.** Ewolucja jednostek współpracy międzygminnej we Francji w latach 1999—2009  
Źródło: Assemblée des Communautés de France (AdCF).



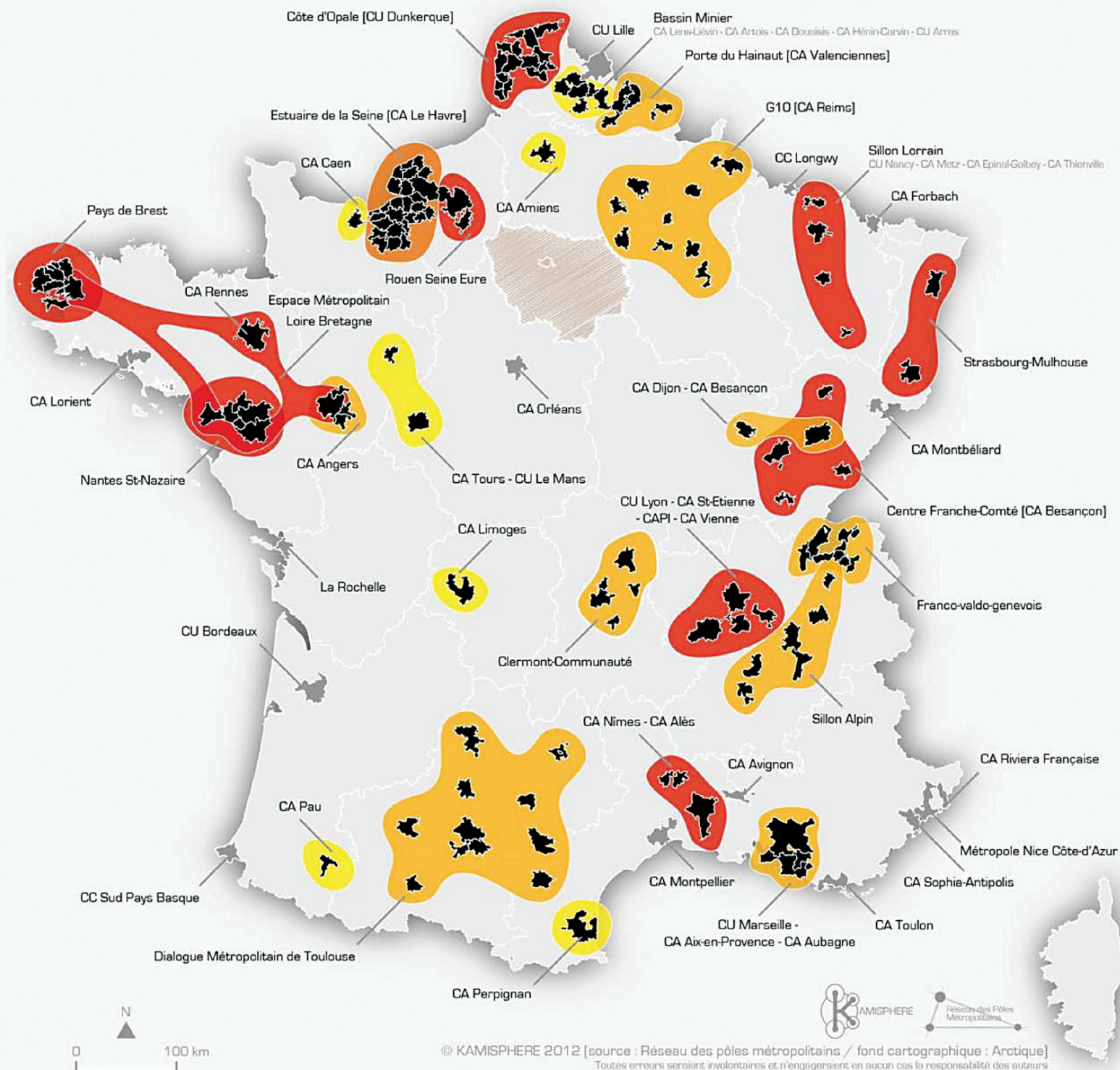


**Mapa 19.** Metropolie, wspólnoty miejskie i wspólnoty aglomeracji we Francji. Stan na 1 stycznia 2013 roku  
 Źródło: Zgromadzenie Wspólnot Francji (Assemblée des Communautés de France). [www.adcf.org](http://www.adcf.org) [dostęp: 4.04.2013].

# PROJEKTY BIEGUNÓW METROPOLITALNYCH

Etapy rozwoju biegunów  
metropolitalnych  
na dzień 13 kwietnia 2013 roku

- istniejące
- w trakcie rejestracji
- konstytuujące się
- na etapie refleksji



Mapa 20. Biegunki metropolitalne we Francji

Źródło: Sieć Biegunów Metropolitalnych, [www.polES-metropolitains.fr](http://www.polES-metropolitains.fr) [dostęp: 6.06.2013].





Książka Roberta Pyki dotyczy w istocie dwóch kluczowych społeczno-politycznych zagadnień współczesnego świata: (1) kryzysu suwerenności „ponowoczesnego” państwa narodowego, (2) kryzysu, czy wręcz upadku nowoczesnej demokracji jako formy organizacji politycznej. [...] Przyczyny tych zjawisk autor dopatruje się w procesach globalizacji [...] oraz w jednym ze z jej spektakularnych przejawów, jakim jest interesująca szczególnie autora, metropolizacja. Francja, z jej silną „jakobińską” scentralizowaną państwowością, ukształtowaną jeszcze przez Wielką Rewolucję Francuską, jest szczególnie wdzięcznym polem do obserwacji wymienionych zjawisk i procesów. [...] Zebrany przez autora materiał badawczy jest bardzo ciekawy i wartościowy, a sposób jego zgromadzenia wręcz unikatowy. [...] Otrzymujemy dzięki temu solidną porcję wiedzy o współczesnej Francji i jej nie tylko współczesnych problemach” (K.Z. Sowa, 2014).

\*\*\*

**Dr Robert Pyka** jest adiunktem w Zakładzie Socjologii Polityki Instytutu Socjologii Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach. W swoim dorobku posiada kilkadziesiąt artykułów w polskich i zagranicznych czasopismach naukowych. Jest autorem książki *Globalizacja – sprawiedliwość społeczna – efektywność ekonomiczna* (2008) oraz redaktorem i współautorem pozycji *Sposób na metropolię. Idee a społeczne oczekiwania wobec projektu utworzenia śląsko-zagłębiowskiej metropolii* (2010), a także wydanej w języku francuskim *Entre la coopération et la concurrence. La gouvernance et le développement équilibré des espaces métropolitains français – conclusions pour la Pologne* (2011). Jest redaktorem naukowym polskich wydań dzieł wybitnych współczesnych socjologów francuskich, w tym książek Alaina Touraine'a i Michela Wieviorki.

Więcej o książce



CENA 74 ZŁ  
(+ VAT)

ISSN 0208-6336  
ISBN 978-83-8012-042-6